

지역개발 투자협약제도 도입방안

A Study on the Intergovernmental Agreement System for Regional Development Cooperation

© 2000, 국토연구원

국토연 2000-07

지역개발 투자협약제도 도입방안
A Study on the Intergovernmental Agreement System for
Regional Development Cooperation

●
박양호 · 이원섭



연 구 진

연구책임 · 박양호 선임연구위원
연구원 · 이원섭 책임연구원

국토연 2000-07 · 지역개발 투자협약제도 도입방안

글쓴이 · 박양호, 이원섭 / 발행자 · 이정식 / 발행처 · 국토연구원
출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2000년 9월 25일 / 발행 · 2000년 9월 30일
주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)
전화 · 031-380-0429(출판팀) 031-380-0114(대표) / 팩스 · 031-380-0474
값 · 7,000원 / ISBN · 89-8182-119-4

<http://www.krihs.re.kr>

©2000, 국토연구원

* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

서 문

국가 차원에서 수립하고 추진하는 국토계획과 지방자치단체에서 수립하고 추진하는 지역계획은 서로 조화를 이루어 국토의 균형발전에 기여해야 한다. 이르기 위해서는 중앙정부와 지방정부가 사업의 선정에서부터 집행에 이르기까지 서로 긴밀히 협력해야 한다. 불행히도 우리나라의 국토 및 지역계획을 실천함에 있어서 이같은 접근방식이 제대로 적용되지 않고 있다. 이 결과 수립된 각종 계획이 제대로 시행되지 못하여 국민의 정부정책에 대한 불신과 지방정부의 중앙정부에 대한 반발을 초래하고 있다.

국토 및 지역계획이 효과적으로 실천되려면 계획의 수립도 중요하지만 더욱 중요한 것은 집행을 보장하는 재정적, 제도적 장치를 마련하는 일이다. 지금까지는 계획의 수립에 지나치게 편중되어 마련된 계획의 집행에는 상대적으로 소홀하였다. 이는 국토 및 지역계획의 시행에 필요한 재원이 부족한 탓도 있으나 부족한 재원을 효과적으로 사용하기 위해 지역간, 부처간 경쟁과 중복투자를 방지하려는 노력이 미흡한 것에 더 큰 원인이 있다. 중앙정부는 중앙정부대로, 지방자치단체는 지방자치단체대로 각자에게 부여된 책임과 역할을 제대로 수행하지 못하였다. 중앙정부의 획일성과 자의성, 지방정부의 의존성과 비합리성은 국토 및 지역계획의 효율적 추진을 저해하는 요소들이다.

지방자치제도가 정착되고 세방화 시대의 도래에 대비하여 중앙정부와 지방정부가 협력하여 국가 및 지역의 공동의 이해가 걸려 있는 전략사업을 추진함으로써

써 지역균형발전 뿐만 아니라 국가 경쟁력을 강화하는 노력이 더 한층 중요하게 부각되고 있다. 중앙정부와 지방정부, 그리고 지방정부 상호간에 공적인 약속으로 협약을 체결하여 전략사업을 추진하는 제도는 선진국에서는 보편화되어 시행되고 있다. 특히 프랑스의 경우에는 지방자치제도의 도입과 함께 계획계약(plan contract)을 도입하여 국토의 균형발전에 기여하고 있다. 미국과 독일에서도 중앙정부와 지방정부, 혹은 지방정부 상호간에 협약을 체결하여 공동의 관심사에 대해 역할을 분담하는 시스템이 활발하게 운용되고 있다.

국토 및 지역개발과 관련한 정부간 협력제도는 중앙과 지방의 협력형 지역발전체제를 구축함으로써 국토 및 지역계획의 집행력을 획기적으로 제고할 뿐만 아니라 지방자치단체의 자주적 역량을 강화시켜 진정한 지방자치제도가 뿌리 내리는데 공헌할 수 있는 장점을 갖고 있다. 아울러 지역간의 특성을 감안한 지원체제의 마련으로 지역간 균형발전에도 기여할 수 있다.

아무쪼록 본 연구에서 제시된 내용들이 국가 정책에 반영되어 우리나라에서도 선진국과 같이 국가와 지방이 협력하여 중점사업을 발굴하고 역할을 분담하여 추진하는 제도가 마련될 수 있게 되기를 바란다.

끝으로 본 연구를 수행한 박양호 선임연구위원과 이원섭 책임연구원의 노고에 감사를 표하는 바이다.

2000. 9. 30

원장 이 정 식

초 록

본 연구는 제4차 국토종합계획(2000-2020)에서 제시된 지역개발투자협약제도의 개념 및 이론, 실태분석, 외국사례, 그리고 우리나라에서의 도입방안에 관한 연구이다. 본 연구는 세 가지 목적을 가지고 있다. 첫째, 우리나라에서의 지역개발사업에 대한 중앙 및 지방자치단체간의 투자관계의 실태를 분석하고 문제점과 개선과제를 도출하고자 한다. 둘째, 지역개발투자협약제도의 이론적 맥락을 고찰하고, 유사한 제도를 시행하고 있는 프랑스, 미국, 독일 등 선진국에서의 사례를 살펴본 다음 시사점을 도출하고자 한다. 셋째, 우리나라 기존제도의 문제점과 선진국의 사례를 바탕으로 우리나라에서 가능한 지역개발투자협약제도의 모형과 도입방안을 구체적으로 제시하고자 한다.

이상의 연구목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 연구범위를 설정하였다. 첫째, 우리나라에서의 현황분석 및 문제점 파악을 위해 국고보조금, 지방양여금, 지방교부세, 토지관리 및 지역균형개발특별회계, 중기재정계획 등을 분석하였다. 둘째, 지역개발 투자협약제도와 관련된 이론적 맥락을 살펴보기 위해서 정부관계론, 분권론, 정부간 재정조정이론, 그리고 조직체간 문제해결이론 등 4가지의 이론블록(block)을 살펴보았다. 그리고, 정부간 투자협약제도의 외국사례를 분석하기 위해서는 1980년대에 이후 계획계약제도를 지속적으로 시행하고 있는 프랑스의 사례를 구체적으로 살펴본 다음, 미국과 독일에서의 지역개발 관련 정부간 협약 또는 공동사업추진 제도 및 사례를 고찰하였다. 셋째, 우리나라에서의 지역

개발 투자협약제도의 도입과 관련여 우리나라에서 적용가능한 모형을 개발하여 제시하고, 우리나라의 지방자치제도하에서 실천 가능한 구체적 방안을 모색하고 있다.

지역개발 투자협약이란 국가발전과 지역발전에 동시에 기여할 수 있는 지역개발사업을 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 추진하기 위하여 사업계획 및 투자분담에 대해 중앙정부와 지방자치단체가 공적으로 상호 약속하는 활동으로 정의된다. 본 연구에서 지방자치단체는 광역자치단체를 주된 대상으로 하였다.

지역개발 투자협약과 관련된 이론으로 정부관계론, 분권론, 정부간 재정조정 이론, 공동의 문제해결론, 계약론 등을 살펴보고 있다. 이들 이론 블록(block)은 개별적, 단독적인 이론이라기보다는 서로간에 긴밀한 연계관계를 맺어 지역개발 투자협약이라는 정부간 지역개발 협력제도의 정립에 기여하고 있다.

우리나라의 정부간 재정협력제도인 국고보조금, 지방양여금, 지방교부세, 토지관리 및 지역균형개발 특별회계, 중기지방재정계획 등을 중점적으로 분석하였다. 여기서 도출된 문제점으로는 국가지원사업의 지나친 세분화 및 엄격한 용도 제한으로 인한 전략사업 육성의 곤란, 지역특성과 지방정부의 자율성을 반영하지 않는 획일성, 중장기 사업에 대한 안정적 자원보장 장치의 결여, 국가 및 지방정부의 투자분담체계의 객관성 및 합리성 부족, 중앙정부와 지방정부가 지역개발사업의 이행을 보증하는 협약관계 부재, 의사결정 과정에서 중앙정부가 주도하는 수직적 관계의 지배 등을 지적하였다.

외국의 정부간 지역개발 협약사례를 살펴보기 위하여 프랑스, 미국, 독일의 경우를 분석하였다. 특히 프랑스에서 1982년의 지방자치제 실시 이후 도입된 계획계약(plan contract)은 우리나라 지역개발 투자협약제도의 벤치마킹이 될 수 있다.

지역개발 투자협약제도의 모형은 개념적, 실천적 모형으로 구분하여 제시하고 있다. 개념적 모형은 지원사업의 전략적 선택성, 지역의 특성과 자율성, 지원의 안정성, 투자분담의 협동성, 당사자간의 공공 협약성, 절차의 분권적 통합성 등

6가지의 핵심요소들의 상호작용 이론 블록들이 결합되어 정립된다. 실천적 모형에는 협약프로젝트의 대상범위 및 내용, 협약기간, 중앙정부와 지방자치단체간의 투자분담, 협약의 지침·협상·심의, 협약의 체결, 예산의 반영, 사업추진 평가 등의 요소들이 포함된다. 지역개발 투자협약의 실제 운용은 이들 요소들간의 메커니즘을 통해 이루어지게 되는데, 본 연구에서는 우선 제한적 범위에서 전략적이고 시범적인 사업을 먼저 시도한 다음 평가 및 진단을 거쳐 확대시켜 나갈 것을 제안하였다.

지역개발 투자협약에 포함될 수 있는 사업은 국가의 지역개발 의도와 지방자치단체의 지역발전 목표를 동시에 수용하는 사업으로서 우선 제4차 국토종합계획에서 제시된 지역경쟁력 및 SOC, 지역협력 관련사업으로서 지역간접자본, 지식정보화를 통한 고용기회, 지역특성 및 자원활용을 제고할 수 있는 사업에 국한시킬 필요가 있다. 여기에는 지역도로사업, 지역 주력산업단지 조성 및 지역기술 혁신센터, 지역 관광·문화사업, 지방자치단체간 공동사업인 하천유역 환경보전 사업 등이나 국가의 특정정책프로그램으로서 도시주거개선사업, 지역주력산업 프로그램 등이 포함될 수 있다. 협약 체결의 방식은 우선 중앙정부와 광역지방자치단체간의 협약을 위주로 시행하는 것이 바람직하며, 협약의 대상기간은 예산과의 연계를 위해 중기재정계획 및 국토종합계획의 재검토기간과 동일한 5개년으로 하는 것이 적당하다. 선정된 사업에 대해서는 5년간의 총투자액 및 연차별, 사업별 투자액 및 주체간 투자분담에 관해 협약을 체결하되, 중앙정부와 지방자치단체간의 투자분담은 지역의 재정여건과 발전정도에 따라 융통성 있게 책정하는 것이 중요하다.

지역개발 투자협약제도를 도입하면 여러 긍정적인 효과가 나타나게 될 것으로 기대된다. 중앙정부와 지방자치단체간의 관계가 동반자적인 관계로 변모하고, 투자의 중복을 방지하며, 지역별 전략사업에 중점 투자할 수 있게 될 것이다. 또한 국가이익과 지역이익이 조화를 이루게 됨으로써 협력형 지역발전을 구가할 수 있게 될 것이다.

우리나라에서 지역개발 투자협약제도의 도입을 위해서는 다음과 같은 3가지의 과제를 지적할 수 있다. 첫째, 지역개발 투자협약제도를 전면적으로 도입하기 보다는 단계적으로 시범적인 과정을 거쳐 충분한 경험을 축적한 다음 본격적으로 도입하는 것이 바람직하다. 둘째, 지역개발 투자협약제도를 위한 재정적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 기존의 정부간 지역개발 관련 재정협력제도인 국고보조금, 지방교부세, 지방양여금, 토지관리 및 지역균형개발 특별회계의 재편을 통해 협약사업의 재원을 마련해야 할 것이다. 셋째, 지역개발 투자협약제도를 위한 법적인 장치의 마련이 필요하다. 최근 논의되고 있는 국토기본법에 지역개발 투자협약제도의 기본방향을 포함하고, 이어 관련 법률을 개정 또는 제정하여 상세한 절차와 내용을 담는 방안이 바람직하다.

차 례

서문	i
초록	iii
제 1 장 연구의 배경과 틀	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적과 범위	4
1) 연구의 목적	4
2) 연구의 범위	4
3. 연구의 구성	5
제 2 장 지역개발투자협약의 개념적 정의와 이론적 배경	7
1. 지역개발투자협약의 개념적 정의	7
2. 이론적 배경	11
1) 지역개발투자협약관련 이론 블록(block)	11
2) 정부관계론 속의 지역개발투자협약	12
3) 분권론 속의 지역개발투자협약	15
4) 정부간 재정조정이론 속의 지역개발투자협약	18
5) 조직체간 문제해결(inter-organizational problem solving) 이론 속의 지역개발투자협약	20

제 3 장 우리나라 정부간 재정협력의 실태분석 : 현황과 문제점 25

- 1. 실태분석의 대상 25
- 2. 정부간 재정협력제도의 현황 27
 - 1) 정부간 재정협력의 현황과 추이 27
 - 2) 보조금 지원을 통한 정부간 재정관계 31
 - 3) 국세수입의 지방양여를 통한 재정협력관계 33
 - 4) 중앙재원의 지방교부를 통한 재정협력관계 35
 - 5) 특별회계를 통한 지역균형개발 지원관계 39
 - 6) 정부간 재정협력의 특성 41
 - 7) 정부간 재정협력의 계획화 43
- 3. 문제의 진단을 위한 분석앵글(angles) 45
 - 1) 대상사업의 구체성 46
 - 2) 지역성과 자율성 46
 - 3) 재원의 지속성 47
 - 4) 주체간 투자분담 47
 - 5) 중앙·지방간의 합의 및 이행 의무관계 48
 - 6) 절차의 민주성 48
- 4. 분석기준별 기존제도의 문제점과 과제 49
 - 1) 대상사업의 구체성측면 49
 - 2) 지역성과 자율성의 측면 52
 - 3) 재원의 지속성측면 57
 - 4) 주체간 투자분담의 측면 60
 - 5) 중앙·지방간의 합의 및 이행 의무관계 측면 66
 - 6) 절차의 민주성 측면 69
- 5. 실태분석의 결과 종합 71

제 4 장 지역개발관련 정부간 협약제도의 외국사례 75

- 1. 프랑스의 계획계약(Plan Contract) 제도 75

1) 배 경	75
2) 프랑스의 계획계약제도	79
3) 프랑스 계획계약제도의 평가	99
4) 국가-레지옹 계획계약(1989~1993)의 구체적 사례 : 브르타뉴(Bretagne) 광역지방자치단체(레지옹)의 경우	100
2. 미국의 정부간 협력제도	111
1) 개 관	111
2) 정부간 협력을 지원하는 제도적 기반	111
3) 미국에서의 지방정부간 협약체결 사례	116
3. 독일의 연방정부·주정부간 지역개발 공동사업 제도	121
4. 외국사례의 시사점 : 우리나라에서의 적용시 한계	124

제 5 장 지역개발투자협약제도의 도입방안과 효과 127

1. 지역개발 투자협약제도의 필요성	127
1) 문제 극복차원에서의 필요성	127
2) 여건변화 대응차원에서의 필요성	128
3) 새로운 패러다임의 필요성	129
2. 지역개발투자협약 모형의 정립	130
1) 개념적 모형(conceptual framework)	131
2) 실천적 모형 : 운용요소의 메커니즘	134
3. 제도도입의 기본원칙	135
4. 사안별 구체적 방안	136
1) 협약 대상사업	136
2) 협약유형	138
3) 협약기간	139
4) 투자의 분담과 재원 및 예산 배정	141
5) 기존의 국고보조금 등과 협약사업과의 관계	145
6) 협약사업의 총괄부처와 심의 및 서명	146
7) 협약사업체결과정에서의 부처간 기능분담	147

8) 협약사업에 대한 평가와 협약의 효력	149
9) 관련 법령·제도의 정비	150
10) 지역개발투자협약 체결과정	151
5. 지역개발투자협약제도의 효과와 향후 과제	152
1) 지역개발투자협약제도의 효과	152
2) 지역개발투자협약제도 도입을 위한 향후과제	158
제 6 장 요약과 결론	163
1. 연구의 요약	163
2. 향후과제 및 정책건의	167
부록	169
참고문헌	211
ABSTRACT	217

표 차례

<표 2-1>	연방정부와 주정부, 지방정부간의 종적 관계	13
<표 2-2>	분권화와 집권화의 수평적·수직적 차원의 비교	18
<표 3-1>	중앙정부의 지원재원 현황	28
<표 3-2>	자치단체별 재정자립도 추이	29
<표 3-3>	지역별 주민 1인당 국고지원 수준 (1997년, 전국평균=100)	30
<표 3-4>	국고보조금의 부처별 예산 현황(1997년)	32
<표 3-5>	지방양여금의 사업분야별 배분	34
<표 3-6>	지방교부세·국고보조금·지방양여금의 비교	38
<표 3-7>	토지관리 및 지역균형개발 특별회계 세입 현황	40
<표 3-8>	토지관리 및 지역균형개발 특별회계 세출 현황	41
<표 3-9>	국고보조금 사업비의 주체별 분담비율(1997)	61
<표 3-10>	부처별 국고보조금사업의 주체별 분담비율(1997)	62
<표 3-11>	지방양여금과 국고보조금의 국고분담 비율 비교	63
<표 3-12>	제1차 개발촉진지구사업의 주체별 투자분담	66
<표 3-13>	분석기준별 문제점의 개괄	72
<표 4-1>	국가와 레지옹의 재정분담 비교(제1차 계획계약)	95
<표 4-2>	계획계약의 투자비 비교	97
<표 4-3>	계획계약에 대한 부처별 국가의 투자액	98

<표 4-4> 국가와 레지옹의 투자분담 요약: 브르타뉴 레지옹	104
<표 4-5> 국가투자분의 소관부서, 예산상목 및 금액 : 브르타뉴 레지옹	105
<표 4-6> 독일의 국가·저정부 공동과제의 부문별 투자계획(5개년 종합) 양식	123
<표 4-7> 독일의 국가·주정부 공동사업관련 특정지역별 예산투입계획 양식 ...	123
<표 5-1> 2000년 건설교통부사업 예산의 내역	143

그림차례

<그림 1-1> 연구의 구성(framework)	6
<그림 2-1> 지역개발투자협약의 정의에 관련되는 핵심요소	10
<그림 2-2> 지역개발투자협약에 관련된 이론블록(block)	11
<그림 2-3> 지역개발투자협약행위의 속도 함수	23
<그림 3-1> 중앙정부 지원재원의 구성비 추이	27
<그림 3-2> 보통교부세의 산정절차	37
<그림 3-3> 문제진단과 분석기준	45
<그림 4-1> 1982년 이후 프랑스의 새로운 계획체제	79
<그림 4-2> 프랑스의 계획계약의 성립구조	80
<그림 4-3> 프랑스의 계획계약의 수립절차	85
<그림 4-4> 계획계약의 투자배분 과정	93
<그림 5-1> 지역개발 투자협약을 위한 뉴 패러다임	130
<그림 5-2> 지역개발투자협약의 개념적 모형의 열개와 추구하는 효과	133
<그림 5-3> 지역개발투자협약의 실천적 모형	134
<그림 5-4> 협약기간 및 연차별 투자협약 : 사례	140
<그림 5-5> 따라하기식의 지역개발 중복체제와 협약방식을 통한 지역개발 분담체제의 비교	155

CHAPTER 1

연구의 배경과 틀

1. 연구의 배경

본 연구는 제4차 국토종합계획(2000-2020)에서 제시된 지역개발투자협약제도에 대한 개념, 이론, 실태분석, 외국사례, 그리고 우리나라에서의 도입방안에 관한 연구이다. 주지하다시피 세계는 지금 지방분권화의 시대인 동시에 국가의 중요성도 함께 부각되는 이중적인 성격의 시대로 접어들고 있다. 이러한 추세속에서 우리나라에서는 1988년에 지방자치제도가 도입된 이래 동 제도의 정착을 위한 뿌리를 심는 노력을 하고 있다. 지방자치제도의 정착과정에서 지역개발과 관련하여 대두되고 있는 과제는 다음의 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째는, 국가사업과 지역사업의 조화를 위한 국가·지방 협력사업의 효과적 추진이 중요하게 등장하고 있다. 둘째는, 지역개발투자의 효율성과 균형성을 병행하기 위한 전략사업의 추진이 긴요하여 진다는 것이다. 셋째는, 중장기계획에 근거한 지역개발투자의 안정성을 고취하기 위한 계획적 사업의 원활한 집행이 더욱 중요하게 부각되고 있다.

지역개발에서 새로이 등장하고 있는 이들 과제를 정책화하기 위해서는 지역개

발사업에서 중앙정부와 지방자치단체간의 투자 메커니즘을 보다 안정되고 우호적인 협력시스템으로 전환하는 방안이 필요하다. 이는 앞서 언급했듯이 지방분권화의 시대에 상호 효과적으로 대응하는 방식으로 인식될 수 있을 것이다. 우리나라의 지역개발과 관련한 국가와 지방자치단체간의 재정협력제도, 엄밀히 말하면 재정지원 또는 재정조정제도를 살펴보면 문제가 산적하여 있다. 중앙정부와 지방자치단체가 분담하여 추진하는 지역개발사업은 선정과정이 매우 경직화되고, 대부분 그 사업규모가 적어 규모의 경제를 얻기 힘들뿐만 아니라, 지역특성을 반영한 전략분야의 육성 또한 매우 어려운 실정이다. 더욱이 중앙정부 차원에서는 국가예산지원의 자의성이 강하고, 지방자치단체에서는 사업선정의 합리성

< 제4차 국토종합계획에서 제시된 지역개발투자협약제도 > 관련사항

- 중앙정부와 지방자치단체간 지역개발 협력체계를 구축하는 차원에서 중앙정부와 지자체간 『지역개발투자협약제도』 도입
 - 사업내용, 투자분담, 지원조건, 사업기간 등에 대해 중앙정부와 광역지방자치단체간에 협약 체결
 - 국가이익과 지역이익이 조화될 수 있는 사업을 안정적으로 추진
 - ※ 프랑스는 1982년에 지방분권체제로 전환하고, 이에 1984년부터 중앙정부와 광역지자체간(레지옹) 지역개발사업에 대한 투자협약을 체결하여 성공적으로 운영
 - 협약의 실행에 대해서 중앙정부와 자치단체간 재정상의 협력관계를 구축할 수 있도록 탄력적인 재원분담(matching fund) 제도 채택
 - 비용분담비율은 사업의 성격과 우선순위에 입각하여 결정하되 개발촉진지구사업 등 국가가 긴급하게 필요한 사업의 경우 국가부담을 상향 조정
 - 지방자치단체간의 협력과 화합도모를 위해 지자체간 공동개발사업을 적극 발굴하고, 이에 대해서는 중앙정부가 우선 지원하는 체계 구축

과 객관성이 결여되어 일방적이고 희망적인 국고지원을 요구하는 관행이 팽배하고 있다. 특히 국토계획과 지역계획 내용과는 동떨어진 사업에 이르기까지 국고지원 요청이 증대하고, 더구나 지역간에 중복된 투자관행이 만연되고 있다. 이러한 현실은 지방자치단체에 대한 국가의 안정적 지원이 매우 불투명하고 예견하기 어려운 상황을 유발하고 있다. 그리고 전반적으로 보면 지역개발수준, 재정력 등 지역여건에 대한 고려가 부족하다.

그러나 지방자치제도가 정착되어가고 있는 프랑스를 비롯하여 지방정부의 독립성이 강한 연방주의 체제인 미국, 독일 등의 사례를 보면 국가와 지방자치단체간 뿐만 아니라 지방자치단체 상호간에 협약 또는 계약을 체결하는 방식을 통해 다양한 분야에서 정부간에 공동으로 사업을 선정하고 재원을 분담하는 제도가 확립되어 있다. 선진국의 사례를 살펴보면 지역개발 추진제도를 고유의 정치제도 및 역사적 특성에 부합하도록 특색 있게 발전시키고 있음을 볼 수 있다. 프랑스의 계획계약제도, 미국의 정부간 협력제도, 독일의 연방정부와 주정부 공동의 지역경제 구조개선사업제도 등이 좋은 사례로 지적될 수 있다.

이와 같은 상황에서 우리나라에서도 지역개발투자사업에 있어 국가이익과 지역이익이 결합될 수 있는 사업에 대해서는 국가와 지방자치단체간에 계획적, 전략적, 협력적 방식을 통한 상호 협력적이고 우호적이며, 동반자적인 투자메커니즘의 확립이 절실해지고 있다. 다행히도 최근에 수립·확정된 제4차 국토종합계획(2000-2020)에서는 중앙정부와 지방자치단체간 지역개발의 상호 협력체제를 구축하기 위해 『지역개발투자협약제도』의 도입을 제시하고 있다. 제4차 국토계획에서 제시된 이같은 제도를 실천하기 위해서는 지역개발 투자협약제도의 도입과 관련한 개념을 정립하고, 관련 이론의 고찰 및 실천모형 개발, 우리나라 기존 제도의 실태분석과 문제점 도출, 외국의 지역개발관련 정부간 투자협력제도 등에 대한 기초연구가 필요하다.

2. 연구의 목적과 범위

1) 연구의 목적

본 연구를 통하여 다음의 세 가지 목적을 달성하고자 한다. 첫째, 우리나라에서의 지역개발사업에 대한 중앙 및 지방자치단체간의 투자관계의 실태를 분석하고 문제점과 개선과제를 도출하고자 한다. 둘째, 지역개발투자협약제도의 이론적 맥락을 고찰하며, 유사한 제도를 시행하고 있는 프랑스, 미국, 독일 등 선진국에서의 사례를 구체적으로 살펴보고, 우리나라에서 적용시의 시사점을 도출하고자 한다. 셋째, 우리나라 기존제도의 문제점 진단과 선진국의 사례를 바탕으로 우리나라에서 도입 가능한 지역개발투자협약제도의 모형과 도입방안을 구체적으로 제시하고자 한다.

2) 연구의 범위

위에서 제시한 세 가지의 연구목적을 달성하기 위하여 연구목적에 적합한 연구범위를 설정하고자 한다. 첫째, 우리나라에서의 현황분석 및 문제점 파악을 위해 중앙정부와 지방자치단체간의 재정적 상호관계를 볼 수 있는 국고보조금, 지방양여금, 지방교부세, 토지관리 및 지역균형개발특별회계, 중기재정계획 등을 주요 대상으로 하여 살펴 보고자 한다. 둘째, 지역개발 투자협약제도와 관련된 이론적 맥락을 살펴보기 위해서는 4가지의 이론블록(block)을 주로 살펴 보고자 한다. 즉 정부관계론, 분권론, 정부간 재정조정이론, 그리고 조직체간 문제해결이론을 그 대상으로 삼고자 한다. 그리고, 정부간 투자협약제도의 외국사례를 분석하기 위해서는 프랑스, 미국, 그리고 독일의 경우를 대상으로 하고자 한다. 1980년대에 들어와 지방분권화 정책과 함께 계획계약제도를 도입하여 지속적으로 시행하고 있는 프랑스의 사례를 구체적으로 살펴본 다음, 미국과 독일에서의 지역

개발 관련 정부간 협약 또는 공동사업추진 제도 및 사례를 고찰하고자 한다. 여기에는 프랑스의 계획계약제도 관련 법률과 차세대 계획계약 제도를 위한 평가 및 발전방향에 관한 내용이 포함될 것이다. 셋째, 우리나라에서의 지역개발 투자 협약제도의 도입과 관련해서는 우리나라에서 적용가능한 모형(개념적모형 + 실천적모형)을 개발하여 제시하고, 우리나라의 지방자치제도하에서 실천 가능한 구체적 방안을 핵심사안별로 살펴보고 제도의 골격위주로 고찰하고자 한다.

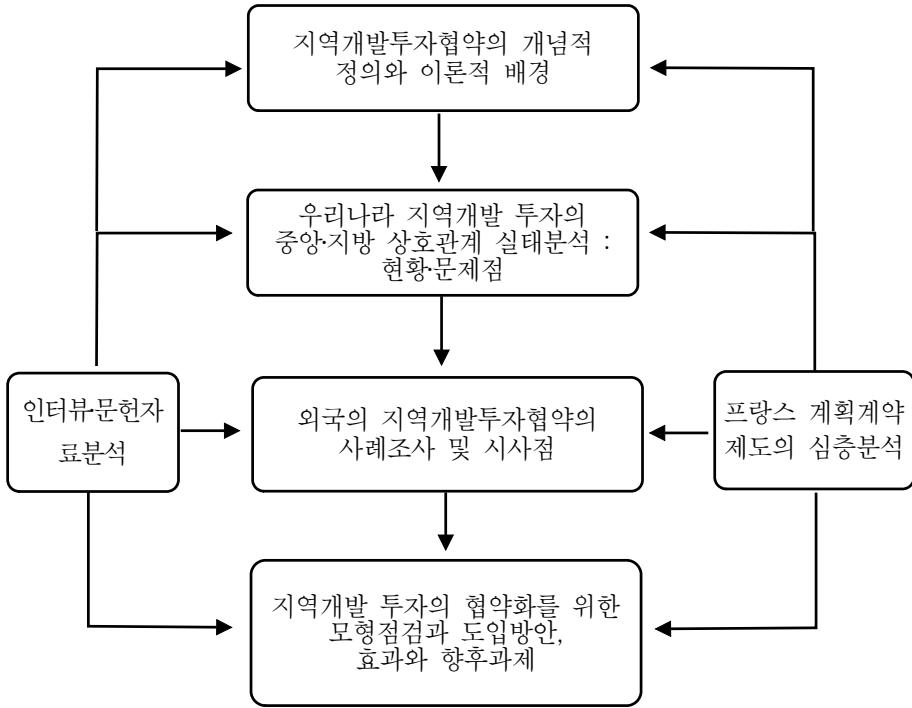
3. 연구의 구성

본 연구의 기본 구성은 크게 네가지의 연구블록(block)으로 이루어진다. 즉, 먼저 지역개발투자협약의 개념적 정의와 이론적 배경을 고찰하는 블록이다. 다음으로 이러한 개념적 정의와 이론적 맥락을 염두에 두면서 우리나라에서의 지역개발투자의 중앙정부와 지방자치단체간 상호관계의 실태를 분석하는 블록이다. 이어서 외국의 지역개발투자협약의 사례조사와 시사점을 제시하는 블록이며, 마지막으로 우리나라에서 지역개발투자협약제도를 도입하기 위한 모형정립과 도입방안 및 효과와 향후과제를 제시하는 블록이다.

그리고 이러한 네개의 연구블록에 두가지의 보조요소가 투입된다. 첫째의 요소는 외국사례 중 특히 프랑스의 계획계약제도를 심층분석하여 제도적 모형정립에 응용토록 하는 요소이다. 둘째의 요소는 지방자치단체 공무원과 전문가의 인터뷰와 협의회를 통해 제도도입에 따르는 과제를 점검하고 문헌자료를 통해 각 연구블록의 정보를 제공하는 요소이다¹⁾.

1) 본 연구를 위해 지방자치단체 공무원과의 인터뷰 및 전문가 협의회를 다음과 같이 실시하였다. 먼저 지방자치단체와 중앙부처간에 이루어지는 재정협력제도의 운용실태를 살펴보기 위해 2000년 2월부터 수차례에 걸쳐 경상북도의 예산담당 공무원과 심층적인 전화인터뷰를 실시하였으며, 관련 자료를 수집하였다. 아울러 지역개발 투자협약제도의 도입방안에 관한 설문조사를 위해 2000년 8월에 주요 내용을 16개 광역자치단체의 기획실에 송부하여 의견을 청취하였다. 그리고 2000년 5월에서 9월에 걸쳐 건설교통부의 지역정책 담당관, 행정자치부의 지방재정 담당관, 경기도의 예산담당관을 비롯하여 지방행정 및 프랑스 계획계약 전문가인 대학교수를 포함하는 연구협의회, 세미나, 연구심의회를

<그림 1-1> 연구의 구성(framework)



통하여 연구내용의 자문을 받았다.

CHAPTER 2

지역개발투자협약의 개념적 정의와 이론적 배경

1. 지역개발투자협약의 개념적 정의

본 연구에서 의미하는 지역개발투자협약을 정의하기 위해서는 몇가지 핵심적 측면에서 살펴볼 사항이 있다. 즉 ‘지역개발’이란 의미와 ‘투자’의 의미, 그리고 ‘협약’의 의미이다. ‘지역개발’이란 널리 정의된 바와 같이 일정지역의 경제발전과 주민의 삶의 질 향상을 유도하기 위한 제반활동을 의미한다. 이러한 지역개발은 지역개발계획 또는 지역계획을 통하여 제시된다.

지역계획이란 지역개발을 이룩하기 위한 미래의 행동과정 또는 행위의 양태라고 할 수 있을 것이다. 그런데 지역계획에 나타나는 지역개발의 방향이 구체성을 띠 때에는 지역개발사업 또는 지역개발프로젝트라는 형식으로 나타난다. 즉 단위사업 또는 단위프로젝트라는 매우 구체성을 띄게 된다.

이러한 구체적 의미의 지역개발사업(또는 프로젝트)은 지역계획상에 나타나는 기본방향과 전략을 실천하기 위한 세부사업의 형태로 나타나기 때문에 지역계획상에 나타날 수 있고, 나타나지 않을 수도 있다. 지역계획이 매우 구체적으로 수립되어 있으면 개별지역개발사업이 나타날 수 있을 것이고, 지역계획이 방향제

시적, 즉 일종의 가이드라인(guideline) 성격을 띠거나 전략적 계획(strategic plan)의 성격을 지닐 경우에는 구체적인 지역개발사업은 명시되지 않는 경향이 있다. 그러나 중요한 사실은 지역계획에 명시되든 안되든간에 지역개발사업은 지역계획에 제시된 방향과 전략을 구체화하는 실천적 사업이라는 것이다. 이는 지역개발투자협약에서의 지역개발이란 바로 지역개발사업, 또는 지역개발프로젝트를 의미하는 것이다.

그런데 지역개발사업에는 어떤 것들이 있느냐 하는 것이 문제될 수 있다. 앞서 내려진 지역개발의 정의에 따라 지역개발사업이란 일정지역의 경제발전과 주민의 삶의 질 향상을 유도하기 위한 제반활동을 가시화하는 구체적인 사업을 의미한다고 할 수 있다. 우리나라에서 흔히 지역개발내용에 포함되는 것으로서는 지역의 산업입지와 육성, 지역의 인력양성, 지역의 기간시설(교통망·정보망)의 확충, 지역의 자원(수자원, 지하자원, 산림자원, 해양자원) 개발 및 관리, 지역의 문화·관광자원의 개발과 보전, 지역의 자연환경보전, 지역의 생활환경(주택, 상하수도, 복지시설) 시설의 개선, 지역의 재해 방지 등 실로 다양하다. 이러한 지역개발내용을 추진하기 위한 구체적인 사업은 부문별로 매우 다양할 것이다. 이렇게 볼 때, 지역개발사업에는 지역개발과 관련된 다종다양의 사업이 포함될 수 있을 것이다.

다음으로 살펴볼 내용은 ‘투자’에 관한 것이다. 지역개발투자협약에서는 반드시 지역개발사업이 투자의 형태, 즉 사업비(事業費)의 형태로 나타나야 한다는 것이다. 사업비란 일정 지역개발사업의 추진에 필요한 총경비를 의미한다. 총사업비는 시기별로 배분할 수 있는데, 예를 들면 일정기간 중 일정지역 개발사업에 소요되는 총사업비가 나오고, 이는 다시 매년 얼마가 소요된다는 형태의 연차별 사업비형태로도 나타날 수 있을 것이며, 분기별로, 또는 2년, 또는 3년 단위 등 여러 기간 형태로 총사업비가 기간별로 배분될 수 있을 것이다.

따라서 지역개발투자라 하면 “지역개발사업에 소요되는 투자”라고 정의할 수 있을 것이다. 그런데 이를 달리 표현한다면, 지역개발은 투자비, 또는 사업비가

수반되어야 하므로, 지역개발투자를 보다 엄밀히 말하면 지역개발투자사업이라고 볼 수도 있을 것이다.

다음으로 규명해야 할 내용은 '협약'에 관해서이다. 협약이란 이해당사자간에 서로 협의하여 상호 약속을 하는 행위를 의미한다. 협약은 흔히 계약과 다르게 쓰이기도 하지만 본 연구에서는 협약과 계약은 같은 의미로 쓰고자 한다.²⁾ 따라서 지역개발투자협약이란, 지역개발사업에 대한 투자내용(규모, 시기, 분담 등)을 협약당사자간에 상호 약속하는 행위를 의미한다.

여기서 중요하게 지적해야 할 사항이 있다. 그것은 협약행위가 누구와 누구 사이에 성립되느냐 하는 것이다. 협약행위는 여러 당사자들간에 이루어질 수 있다. 예를 들면, 공적주체와 민간주체가 협약하는 관·민(官·民)협약, 공적주체와 공적주체가 협약하는 관·관(官·官)협약, 그리고 민간주체간의 협약인 민·민(民·民)협약, 즉 사적(私的)협약이 있을 수 있다. 그러므로 지역개발투자협약은 중앙정부(또는 국가)와 지방자치단체간에 이루어지는 공적(公的)협약을 의미한다. 왜냐하면 지역개발행위 자체, 그리고 지역개발행위 내용을 담는 지역계획 자체가 중앙정부(또는 국가)와 지방자치단체의 공적(公的)행위이기 때문이다.

그런데 공적(公的)협약이 이루어지기 위해서는 협약의 당사자들이 상호 이익을 얻을 수 있어야 한다. 이해당사자 한쪽에 일방적으로 희생이 따르는 협약은 체결되기 어려울 것이다. 상호 약속을 통해 이해당사자 모두가 이익을 얻을 때 협약이 성립된다고 볼 때 협약의 대상인 지역개발사업이 이해당사자 모두의 이익에 기여할 수 있어야 한다. 이렇게 되면 지역개발사업에 소요되는 투자비를 이해당사자들이 협의하고 투자기간과 투자분담에 대한 약속을 할 수 있을 것이다.

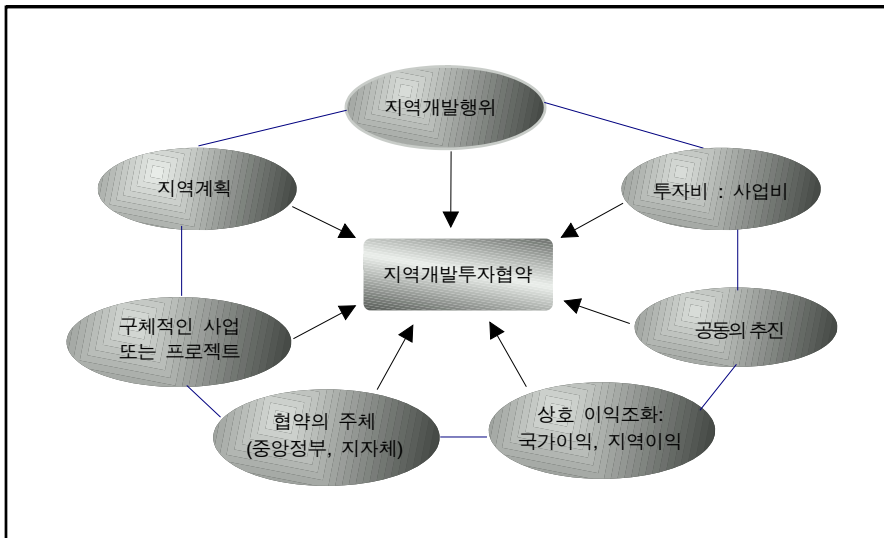
일정사업에 대하여 추진주체간에 투자사업과 투자분담에 대해 협약을 하는 행위를 통하여 그 일정사업은 개입되는 투자주체들간에 공동사업으로 규정될 수

2) 사전적(辭典的) 정의에 따르면 협약(協約)이란 단체와 개인, 또는 단체 상호간에 체결되는 협정을 의미하며, 계약(契約)이란 지켜야 할 의무에 관한 약속 또는 약정(約定)됨을 의미한다. 본 연구에서는 후술하듯이 프랑스에서 1982년에 도입되고 1984년부터 시행된 제도인 계획계약(plan contract)의 내용에 따라 계약과 협약을 동일한 의미로 사용코자 한다.

있을 것이다. 즉, 일정사업에 대해 서로 협의하고 공동의 이익을 위해 공동의 투자를 해나가는 공동사업으로 규정할 수 있다는 의미이다. 지역개발투자협약의 경우는, 공적(公的)협약의 한 형태인 관·관(官·官)협약인 중앙정부와 지방자치단체간의 협약, 또는 지방자치단체 상호간의 협약이 모두 포함될 수 있을 것이다. 그러나 본 연구에서는 중앙정부와 지방자치단체간의 협약을 주된 대상으로 하기로 한다.

지금까지 논의한 결과의 핵심을 정리하면 <그림 2-1>과 같다. 이에 근거하여 지역개발투자협약을 정의하면 다음과 같다. 즉 『지역개발투자협약이란 국가발전과 지역발전에 동시에 기여할 수 있는 지역개발사업을 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 추진하기 위해 사업계획 및 투자분담에 대해 중앙정부와 지방자치단체가 공적(公的)으로 상호 약속하는 활동』을 의미한다. 이 경우, 지방자치단체는 기초지방자치단체와 광역지방자치단체 모두를 대상으로 할 수 있으나 본 연구에서는 광역지방자치단체를 주된 대상으로 하고 있다.

<그림 2-1> 지역개발투자협약의 정의에 관련되는 핵심요소



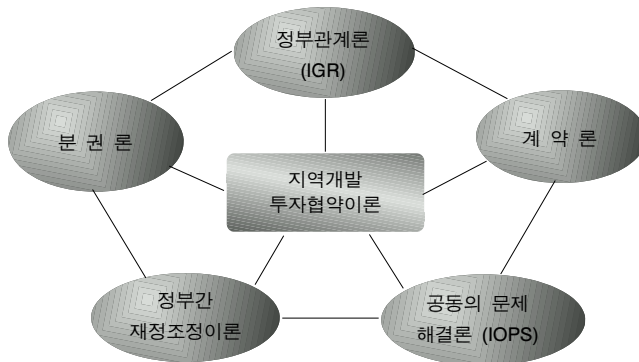
2. 이론적 배경

1) 지역개발투자협약관련 이론 블록(block)

앞서 정의된 지역개발투자협약을 이론적으로 설명하기 위해서는 이와 관련된 이론을 부문화하여 살펴 볼 필요가 있다. 즉 관련된 이론분야 또는 이론블록(block)을 검토해 볼 필요가 있다.

지역개발투자협약행위의 이론적 배경을 구성함에 있어서는 많은 이론들이 관련될 수 있다. 대체적으로 5가지의 이론블록으로 나눌 수 있다. 이는 ① 정부관계론(IGR: inter-governmental relations), ② 분권론, ③ 정부간 재정조정이론(inter-governmental fiscal coordination), ④ 조직체간 문제해결론(IOPS: inter-organizational problem solving), 그리고 ⑤ 계약론(contract) 등이 그것이다. 이들 이론블록들은 개별적, 단독적인 이론블록이라기보다는 이론블록들 간에 긴밀한 연계관계를 맺어 지역개발투자협약이론의 정립에 기여한다고 볼 수 있다.

<그림 2-2> 지역개발투자협약에 관련된 이론블록(block)



2) 정부관계론 속의 지역개발투자협약

지역개발투자협약 행위는 공적(公的)행위이자, 중앙정부와 지방자치단체간의 상호 약속행위로서 기본적으로는 정부간의 관계(inter-governmental relations: IGR)로 볼 수 있다. 이른바 정부관계론은 이미 오래 전부터 그 이론적 시도가 있어 왔다. 주로 미국에서 발달되어 왔는데, 이는 연방정부와 주정부간의 변화에서 그 이론적 체계를 형성하기 시작했다. 1930년대의 경제공황 이전에는 미국정부 체제가 연방체제이기 때문에 주정부와 연방정부는 각자의 기능에 따라, 그리고 헌법에 주어진 책무에 따라 고유의 영역에 한정된 업무를 수행하였다. 대체로 연방정부와 주정부 또는 지방정부간의 관계는 특별한 연계성을 두지 않고 독립적 관계를 유지하고 있었다. 그러던 것이 1930년대의 경제공황으로 주정부는 연방정부에 재정적 의존을 하지 않을 수 없었다. 이에 따라 연방정부와 지방정부, 즉 지방자치단체간에 상호의존성이 높아가면서 이른바 협력적 연방제(cooperative federalism)가 부각되었다(김병준, 1997).

중앙정부와 지방자치단체간에 이루어지는 공동의 지역개발사업에 대하여 그 사업계획과 투자분담에 대하여 협약을 하는 행위 자체는 중앙정부와 지방자치단체간에 이루어지는 협력적 지방자치제(또는 협치, 協治)속에서 이해할 수 있을 것이다.

이러한 협력적 지방자치제는 미국에서 대두된 협력적 연방제를 좀더 구체적으로 살펴봄으로써 더욱 명확히 이해할 수 있을 것이다. 협력적 연방제란, 기본적으로는 연방정부가 재정적 지원을 하고 주정부가 집행을 책임지는 공동사업을 상호협력관계 속에서 공동으로 추진해 나가는 체제라고 할 수 있다. 주정부와 연방정부 사이의 협력적 연방제는 '60년대 이후 계속 확대되어 주정부 이하의 지방정부간의 상호협력관계로까지 확대되어 갔다. 이에 따라 연방정부와 주정부, 그 이하의 지방정부간에는 일정기간 또는 일정사업의 추진과정에서 상호협력관계가 형성됨으로써, 그러한 상호협력관계가 고속도로, 복지, 교육, 의료 등 매우 다

양한 분야에서 이루어졌다. 즉 <표 2-1>에서 보는 바와 같이 “피켓”으로 담장을 만들어 놓은 것 같은 피켓형 펜스(picket-fence) 형태의 관계가 연방정부-중앙정부-지방정부간에 형성되어 갔다.

<표 2-1> 연방정부와 주정부, 지방정부간의 종적 관계

연방(중앙) 정부	고속도로	복합지	초·중·고교육	병원	정신건강	고등교육	도서관	공항	도시재개발	농업	직업교육	공공주택
주 정부												
지방정부												

자료: George J. Gordon. 1982. *Public Administration in America*. New York : St. Martin's Press. p151(김병준, 1997, p20에서 재인용).

지역개발투자협약이론은 이같이 지역개발사업(예: 공공주택건설사업)에 중앙정부와 지방자치단체가 피켓으로 담장을 만들어 놓은 것 같은 시스템 즉 피켓펜스(picket-fence)의 시스템과 같은 맥락에 놓여질 수 있다. 이렇게 볼 때 중앙정부와 지방정부간의 공동의 과제, 공동의 활동을 중시하는 정부관계론은 지역개발투자협약이론의 근거를 차지한다고 할 수 있다. 그러한 정부관계론은 매우 동태적인 진화를 거친다. 정부간의 관계는 매우 복잡하게 되고, 그 관계가 부단히 변화하게 된다. 이는 중앙정부 자체의 기능이 변하는 만큼이나 지방자치단체의 기능과 책무도 함께 변한다는 것을 의미한다.

따라서 정부관계론은 정부간 수직적 관계를 이루는 종적관계 뿐만 아니라 부단히 변화하는 상호관계를 모두 주시할 때 이해할 수 있다. 사실 정부관계론이 갖는 수직성과 상호작용성은 정부관계론 의미의 기저를 이룬다. 이는 W. Anderson이 정의하는 정부간 관계에서 엿볼 수 있는데, 그는 정의하기를 “정부

간 관계란 미국의 연방체제 내에서의 모든 형태와 모든 계층의 정부단위간에 발생하는 중요한 일체의 행위 또는 중요한 일체의 상호작용"이라고 한다. J. Shafritz에 따르면 "정부간 관계란 상위의 정부단위가 하위의 정부단위와 재정과 다른 자원을 함께 하는 재정 및 행정과정(fiscal and administrative processes)"이라고 하고 있다(김병준, 1997).

이렇게 볼 때 지역개발투자협약 행위는 중앙정부와 지방자치단체간에 이루어지는 상호작용행위라는 과정적 특성을 갖는다고 할 수 있다. 그러나 정부관계론과 지역개발투자협약행위간의 차이를 지적할 수 있다. 즉 정부관계론 속에서는 중앙정부와 지방자치단체간의 관계가 수직적인 성격과 수평적 성격을 동시에 가진다고 보는 측면이 있다.

반면에 지역개발투자협약 행위 속에서는 협약 또는 계약행위라는 매개과정을 거쳐 중앙정부와 지방자치단체간의 관계가 수직적 관계를 떠나 수평적, 동반자적, 또는 파트너쉽적인 관계를 지닌다는 특성이 있다. 이는 계약의 원칙에 근거하고 있는데, 당사자간에 대등한 입장과 상호 합의에 기초를 두고 있기 때문이다. 따라서 정부관계론을 지역개발투자협약론으로 연결시키기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체간의 관계가 수직적인 관계뿐만 아니라 협약이란 공식적 행위를 거쳐 수평적 관계로 나아갈 수 있다는 전제 또는 원칙을 필요로 한다고 할 수 있을 것이다.

정부관계론과 지역개발투자협약론간의 또다른 차이는 중앙정부의 재정적 역할이 어떠한 의도로 출발하였는가에 따라 식별할 수가 있다. 미국에서 발달된 정부관계시스템 속에서의 연방정부역할은 처음에는 주정부 또는 지방정부의 재정적 어려움을 지원하기 위한 역할에 국한하였으나, 나중에는 연방정부 나름대로의 독자적 정책지침을 세워서 주정부와 지방정부의 참여를 요구하는 경우로까지 확대되었다. 이는 정부관계론 속에서의 정부간 재정적 관계는 어디까지나 연방정부가 더욱 주된 역할을 하고 있음을 의미한다.

그러나 지역개발투자협약시스템 속에서는 중앙정부는 지방자치단체를 재정적

으로 지원하여 중앙정부의 이익이 되는 사업을 추진하고, 지방자치단체는 중앙 정부를 재정적으로 지원하여 지방자치단체의 이익이 되는 사업을 추진하는 메커니즘이 작동한다. 이러한 상호지원시스템 속에는 중앙정부와 지방자치단체간에 상호지원과 공동의 이익이 되는 공동의 사업을 추진한다는 개념이 내포되어 있다. 따라서 달리 표현하면 중앙정부는 지방자치단체를 재정적으로 지원하여 지방자치단체의 이익이 되는 사업을 추진할 수 있도록 지방자치단체를 도와주고, 동시에 지방자치단체는 중앙정부를 재정적으로 지원하여 중앙정부의 이익이 되는 사업을 추진할 수 있도록 중앙정부를 도와주는 행위를 지역개발투자협약행위라고 할 수 있다. 이때 재정적으로 지원한다는 의미는 투자를 분담한다는 의미이며, 지방자치단체의 이익이 되는 사업 또는 중앙정부의 이익이 되는 사업은 결국은 상호 이익이 되는 공동의 사업의 형태로 나타나게 되는 것이다.

이렇게 볼 때 정부관계론은 중앙정부와 지방자치단체간의 수직적 또는 수평적 관계에서, 그리고 중앙정부의 역할 또는 지방자치단체의 역할에 있어 지역개발 투자협약론과는 차이를 이룬다. 그러나 중앙정부와 지방자치단체간의 상호 협력적 관계를 중시하고 있는 점에 있어서는 같은 맥락을 이루고 있음을 알 수 있다.

3) 분권론 속의 지역개발투자협약

지역개발투자협약 행위는 근본적으로 상당히 지방분권화 된 체제 속에서 성립한다. 과거 중앙집권적 체제 속에서는 중앙정부의 일방적인 시책전개가 먼저 이루어지고, 각 지방자치단체는 이에 따름으로서 중앙정부에 종속된 하나의 거대하고도 집중된 집권시스템이 존재한다. 이 체제 속에서는 지역개발사업은 중앙정부의 일방적 전략과 집권적 추진체계 속에서 전개되기 십상이었다.

그러나 지역개발투자협약행위는 중앙정부 일변도가 아니라 중앙정부와 지방자치단체간의 부단한 협의과정을 거쳐서 양자(兩者)간의 조화를 찾고 지방자치단체 고유의 계획권과 책임성을 침범하지 않는 체제 속에서 성립되므로 보다 분권화

된 국가운영시스템의 일환이라고 볼 수 있다.

지역개발투자협약행위에서 제시하는 분권이론은 기존의 지방분권이론과는 상이하다. 왜냐하면 기존의 지방분권이론은 주로 국가의 통치권력과 행정기능을 중앙정부의 지방기관이나 지방자치단체에게 분배하여 행사하는 것으로 이해하고 있다(김종표, 1992). 이는 권한과 기능의 지방이양, 위임에 관한 내용이 주류를 이루기 때문이다

반면에 지역개발투자협약행위에서는 권한과 기능의 지방이양·위임의 단순관계에 더하여 중앙정부와 지방자치단체간에 수평적인 협동과 국가 전체적인 통합관계를 강조하고 있다. 즉 지역개발사업을 국가와 지방자치단체가 힘을 합쳐 추진하고, 국가 전체적으로는 조화와 균형을 유지하는 원칙을 지역개발투자협약행위에서 강조되고 있다는 점이다. 이는 프랑스에서 1982년에 지방자치제를 실시하면서 도입된 계획계약(plan contract)의 성격에도 잘 나타나 있다. 프랑스의 계획계약은 지역개발, 국토개발을 조화롭게 하는 수단인 동시에 국가와 지방자치단체들간의 관계를 안정되게 하는 수단으로 인식되고 있기 때문이다.

따라서 지역개발투자협약에 나타나는 조화와 안정의 원칙은 사실상 분권화된 발전을 추진하는 메커니즘을 상징하고 있다. 중앙정부가 일방적으로 밀어붙이기 보다는, 중앙정부와 지방자치단체가 전체적 기본 틀속에서 다양하고 명확히 숫자가 표시되고, 일정이 확실한 발전을 위해 상호간에 약속을 한다는 것은 중앙정부, 지방자치단체 상호간에 독립성을 인정하고 있다는 것이다. 그렇기 때문에 지역개발투자협약방식은 '더욱 분권화 된 개발기법'으로 인식할 수 있을 것이다.

흔히 권한과 기능의 지방이양·위임 차원에서 본 지방분권의 방법으로는 크게 자치적 분권과 관치적 분권으로 나뉘어진다(김종표, 1992). 자치적 분권이란 행정기능과 통치권력의 일정 범위내에서 자치적 권한을 인정받고 있는 지방자치단체에 이양하여 지방주민 또는 그 대표자의 의사와 책임과 권한하에 처리토록 하는 분권형태이다. 반면에 관치적 분권이란, 지방에서 처리를 요하는 행정사무를 담당하기 위하여 중앙정부와 계층적 지휘·감독관계에 있는 지방행정기관을 설

치하고, 그 기관에 행정기능과 통치권력을 위탁하게 행사하는 분권방식이다.

그러나 지역개발투자협약행위에서 말하는 분권은 전략적 분권(strategic decentralization), 파트너쉽적 분권(partnership-oriented decentralization), 또는 협동적 분권(collaborative decentralization)이라고 말할 수 있다. 전략적 분권이란, 특정의 지역개발사업이 중앙정부의 전략 또는 이익과 일치되고 관련 지방자치단체의 전략과 이익이 합치될 경우, 이 사업을 중앙정부와 지방자치단체가 전략적으로 공동의 계획과 공동의 투자행위를 통하여 추진하는 분권시스템을 의미한다. 또는 파트너쉽적인 분권 또는 협동적 분권이라 함은 국가발전과 지역발전의 조화라는 큰 틀 속에서 상호 합의된 지역개발사업을 동반자적 관계, 협력적인 관계, 그리고 협업적인 관계를 갖고 서로 공동의 이익을 도출하기 위해 공동생산(coproduction)을 중시하는 분권체제를 의미한다.

이러한 차원의 전략성을 내포하는 분권체제는 일종의 경영지향형의 시스템이며, 협치적(協治的) 관계를 주축으로 하는 메커니즘이다. 달리 말하면 중앙정부와 지방자치단체가 완전히 독립되고 분리된 자유방임적 분권이 아니라, 일정사안에 대하여 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 공동의 이익을 도출하는 협력적 자치화(協力的 自治化), 또는 협치(協治)시스템이 지역개발투자협약시스템을 규정하는 분권체제라고 말할 수 있다. 이는 바로 「협력형 지방자치」 또는 「협력형 국토·지역개발체제」라고 할 수 있을 것이다(박양호, 1995).

협동적 자치화의 수단으로서 계약시스템(contract system)을 들 수 있다. M. Brooke(1984)는 계약시스템을 분권화의 수단으로 제시하고 있는데 그가 제시하는 분권화의 틀은 <표 2-2>와 같다. 지역개발투자협약은 이중 수평적 차원의 분권화체계에 더욱 근접함을 알 수 있다.

M. Brooke는 집권과 분권간의 유형을 12가지로 구분하면서 분권적인 측면에서 연방적인 요소를 가지는 동시에 어느 정도의 집권적 요소를 갖는 유형으로서 계약적 유형(contractual type)을 제시하였다³⁾. Brooke는 계약적 유형의 조직체

3) M. Brooke(1984)는 분권과 집권의 관계유형을 12가지로 구분하고 있다. 이는 ① 개인적(personal)유형,

로서 조인트벤처(joint venture) 또는 경영계약형태를 띠는 다국적 기업을 들고 있다. 이는 계약적 유형의 메커니즘 속에는 합리적인 경영성과 다자적(多者的)인 경영이 내포되어 있다는 의미이다. 이를 지역개발투자협약행위와 연결시켜 보면, 중앙정부와 지방자치단체간에 이루어지는 지역개발사업을 공동사업에 의한 공동의 투자를 통해 상호 추진해 나가는 행위 자체가 조인트벤처 성격을 보여주는 것이며, 중앙 및 지방정부의 경영의 합리성을 내포한다고 할 수 있다.

<표 2-2> 분권화와 집권화의 수평적·수직적 차원의 비교

구 분	분 권 화 (decentralization)	집 권 화 (centralization)
수평적 차원	<ul style="list-style-type: none"> • 모든계층에서의 광범위한 참여 • 그룹결정과정 • 협의(consultation) 	<ul style="list-style-type: none"> • 결정권의 장악 • 개별적 결정과정 • 지도(指導)
수직적 차원	<ul style="list-style-type: none"> • 모든계층에서의 결정 • 조정(coordination) 	<ul style="list-style-type: none"> • 고위계층에서의 결정 • 통제(control)

자료 : Brooke, M. Z. 1984. *Centralization and Autonomy*. New York : PAEGER. p147.

4) 정부간 재정조정이론 속의 지역개발투자협약

지역개발투자협약행위는 중앙정부와 지방자치단체간에 이루어지는 일종의 정부간 재정조정(inter-governmental fiscal coordination)행위의 성격을 지닌다. 즉, 지역개발사업에 대한 공동의 투자행위는 재정지원관계 또는 재정분담관계의 속성을 갖는 정부간 재정조정행위의 일환으로 볼 수 있다는 의미이다. 흔히 정부간 재정조정이란, 중앙정부가 지방정부에게, 혹은 지방정부간에 교부금이나 보조금 등 여러 형태로 재정을 지원하는 제도를 의미한다.

② 전통적(traditional)유형, ③ 폐쇄적 관료주의(bureaucratic)유형, ④ 개방적 관료주의유형, ⑤ 중간적(intermediate)유형, ⑥ 전문적(professional)유형, ⑦ 고립적(isolated)유형, ⑧ 이중적(dual)유형, ⑨ 연방적(federal)유형, ⑩ 계약적(contractual)유형, ⑪ 통합적(integrated)유형, ⑫ 무정부적(anarchic)유형으로 구분된다.

정부간 재정조정이론에서는 정부간 재정의 지원행위가 4가지 측면에서 당위성을 지닌다 (이계식, 1987). 첫째는, 모든 지방자치단체에 필요불가결한 공공지출수준을 유지 내지 보장하거나, 또는 특정공공사업을 장려하기 위해서 정부간 재정조정이 필요하다. 둘째는, 중앙과 지방자치단체간에 나타나는 수직적 재정불균형(vertical fiscal imbalance)을 조정하기 위해서 필요하다. 셋째는, 지방자치단체의 재정수입 및 재정지출 규모에 있어서 나타나는 지방자치단체간의 수평적 재정불균형(horizontal fiscal imbalance)을 조정하기 위해서 필요하다. 넷째는, 국가 전체의 자원배분의 효율성을 증대하면서 지방정부의 자조노력을 유발하기 위해서 정부간 재정조정이 필요하다.

그런데 엄격한 의미에서 정부간 재정조정이론은 재정지원 메커니즘에 근거하고 있다. 즉 중앙정부와 지방자치단체간에서 혹은 지방자치단체간에 이루어지는 재정적 불균형을 해소하기 위한 재정적 지원장치에 관한 이론이다. 그러나 지역개발투자협약행위는 단순한 정부간 재정지원 메커니즘만을 보유하고 있는 것이 아니다. 공동의 지역개발사업을 추진하여 공동의 이익을 얻기 위해 투자를 공동으로 분담하는 지역개발투자협약행위는 중앙정부와 지방자치단체간의 재정조정행위라기 보다는 엄밀히 말하면 재정협력행위, 또는 공동투자행위, 즉 일종의 조인트 벤처형태의 성격을 보유하고 있다고 할 수 있을 것이다.

이러한 특성은 단순한 일방향적인(중앙정부→지방자치단체, 또는 부유한 지방자치단체→가난한 지방자치단체) 재정지원행위를 넘어서는 2가지의 특성을 지닌다. 첫째는, 쌍방향적(雙方向的)인 재정지원행위라는 것이다. 즉 지역개발투자협약행위는 공동의 이익이 되는 지역개발사업을 중앙정부와 지방자치단체가 함께 재정적 분담을 지니고 추진함으로써 중앙정부는 지방자치단체에 재정적 지원을 하고, 지방자치단체는 중앙정부에 대하여 재정적 지원을 하고 쌍방향의 특성을 지닌다는 의미이다. 따라서 이는 중앙정부와 지방자치단체간에 파트너십이라는 동반자적 성격을 지니고 재정협력적 성격을 포괄한다고 할 수 있다.

둘째는, 생산적인 투자행위라는 것이다. 즉 지역개발투자협약행위는 단순한

재정적 지원관계를 넘어서서 특정사업에 대하여 생산성을 기대하는 투자행위를 중앙정부와 지방자치단체가 상호 합의하여 해 나가는 행위이기 때문이다. 중앙정부와 지방자치단체가 개별적인 투자를 하는데, 그 개별적 투자가 공동의 이익을 창출함을 목표로 하여 공동투자형태로 합쳐서 추진되는 것으로 볼 수 있는 것이다. 이렇게 볼 때, 지역개발투자협약행위는 정부간 재정조정을 뛰어넘어 쌍방향적인 재정협력행위, 그리고 생산적인 투자행위라는 동태성과 경제성, 그리고 독자성과 협업성을 함께 보유하는 고도의 정부간 경영메커니즘이라고 할 수 있을 것이다.

5) 조직체간 문제해결(inter-organizational problem solving) 이론 속의 지역개발투자협약

문제해결(problem-solving; ps)이란 일련의 과정을 거쳐 당면한 문제를 해결하는 행위이다. 즉, 해결을 요하는 문제인식(problem recognition), 문제의 정의(problem definition), 대안의 모색(search for alternatives), 대안의 결과탐색(search for consequences of alternatives), 대안의 평가(evaluation of alternatives), 그리고 해법의 도출(reaching solution)의 과정을 거치게 된다.

지역개발투자협약행위가 이루어지는 과정은 문제해결의 과정이라는 속성을 지닌다. 지역발전 또는 국가발전에 장애가 되는 문제를 극복하기 위한 해법을 찾고, 그 해법을 프로젝트(또는 사업)화하여 추진하는 의미에서 문제해결의 방식과 과정을 거치게 된다. 그런데 지역개발투자협약행위에서의 문제해결의 주체는 중앙정부 또는 지방자치단체 단독이 아니라, 중앙정부와 지방자치단체가 공동의 주체라는데 그 특징이 있다. 즉, 조직체간의 공동의 문제해결(inter-organizational joint problem solving) 과정 또는 정부간의 공동의 문제해결(inter-governmental joint problem solving) 과정을 거친다는데 그 특징이 있다. R. Agranoff(1986)는 조직체간의 공동의 문제해결방식을 다음과 같이 설명하고 있다.

“조직체간 문제해결(과정)이란 해법에 대한 체계적이고 실용적인 모색을 도모하는 것으로서, 조직체의 대표자들은 현재의 상태와 바람직한 목표 사이의 괴리를 상호 인식하고 대안들을 개방적이며 창의적으로 모색하고 단일의 이익을 떠나 상호 이익이 되는 해법을 찾는 것이다.” (Formal inter-organizational PS involves a systematic and pragmatic search for solutions in situations where organizational representatives mutually recognize a discrepancy between a current state and desired end, openly and creatively explore options, and reach a solution that is beneficial to more than a single interest.)

조직체간의 문제해결방식은 개입되는 조직체가 복수일 때, 그 문제해결방식은 공동의 문제해결방식이 될 것이며, 이 경우 필요한 시스템은 협동적 틀(collaborative framework)이다. 협동적 틀이 성립하기 위해서는 접촉(contact)과 의사소통(communication)의 채널이 있어야 한다.

이렇게 볼 때, 앞서 논의한 정부간 관계(IGR: inter-governmental relations)의 특성과는 다른 성격을 조직체간 문제해결방식을 띄고 있다. R. Agranoff(1986)는 조직체간 문제해결이 중앙정부와 지방정부간의 관계로 들어올 때는 전통적인 정부간 관계(IGR)와는 다른 정부간 경영(IGM: inter-governmental management) 과정으로 규정하고 있다.

IGR과 IGM은 다른 특성을 지닌다. IGR은 흔히 5가지의 특성을 지닌다(Agranoff, 1986). 첫째는 연방주의적 성격과는 달리 국가와 지방정부, 또는 지방정부간의 관계이다. 둘째는 IGR은 관련공무원들의 행위와 태도에 크게 좌우됨으로써 인적(人的)차원을 포함한다는 것이다. 셋째는 IGR이 공무원들의 계속된 접촉과 정보의 교환과정을 거친다는 것이며, 넷째는 모든 계층의 정부공무원들이 정부간 해법에 참여한다는 것이다. 다섯째는 정부공무원의 의도, 행위에 의해 정책이 생성된다는 특성을 지닌다.

반면에 IGM은 세가지의 특성을 지닌다. 첫째는 생산적인 문제해결방식에 초점을 맞춘다. 둘째는 시스템 자체를 이해하고 대상으로 하는 것이며, 셋째는 접

축과 커뮤니케이션의 네트워크를 강조한다(Agranoff, 1986). 이렇게 볼 때 IGR은 공무원 개개인의 행위와 특성에 영향을 많이 받으나, IGM은 문제해결이라는 보다 실용적인 접근을 취하며, 시스템과 네트워크를 통한 해결방식을 강조하고 있다고 할 수 있다.

이러한 정부간 경영적 맥락에서 인식한다면, 지역개발투자협약행위는 관련공무원의 태도와 특성도 무시할 수 없지만, 거기에 더하여 공동의 문제해결방식을 통한 실용적인 접근을 중요시하고 협약에 이르기까지의 시스템과 네트워크가 강조되는 정부간 경영과정의 틀 속에서 이해될 수 있다.

정부간(또는 조직체간) 문제해결방식은 정부간(또는 조직체간) 협상(inter-organizational bargaining)방식과는 다소 다르다. 정부간 문제해결방식은 이해가 상충되는 문제에 초점을 맞추기보다는 공동의 이익이 되는 공통관심사(common interests)를 더욱 중요시한다. 반면에 정부간 협상방식은 상충되는 사항과 공통되는 사항 모두에 관심을 가지나, 이해가 상충되는 이슈에 더욱 중점을 두는 특성이 있다(Agranoff, 1986). 지역개발투자협약방식은 국가와 지역의 공동의 이익을 도모하는 목적을 지니므로 정부간 갈등해소를 위한 협상방식 보다는 정부간 문제해결방식에 더욱 근접한다고 할 수 있다.

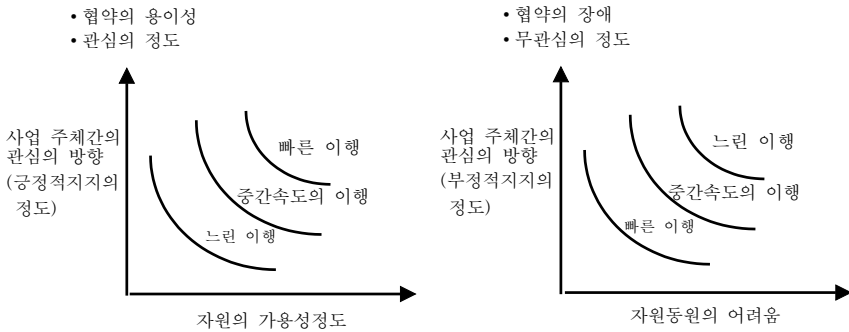
정부간 공동의 해결과정에 개입되는 요소는 많다. 특히 중요한 변인(變因)은 당사자간 이해의 방향(호의적인 방향 또는 부정적인 방향), 문제해결의 대상이 되는 문제에 대한 관심의 정도, 동원할 수 있는 자원의 가용성, 그리고 협약에 이르는 과정의 장애정도 등을 들 수 있다.

J. Pressman과 A. Wildavsky(1973)는 정책집행에 관한 고전(古典)인 『Implementation』에서 정책의 집행과정에서 나타나는 집행의 속도가 빠르나, 중간이나, 느리냐를 결정하는 핵심변수로서 당사자간 이해의 방향, 자원의 가용정도, 관심의 정도를 중시하고, 함수관계로 제시하고 있다. 자원의 가용정도가 높고, 당사자간의 이해방향이 긍정적 방향으로서 지지(support) 정도가 높고, 관심의 정도가 높을수록 정책집행의 속도가 빠르고, 그 반대의 경우는 정책집행

의 속도가 느리다는 함수관계를 제시한 바 있다.

지역개발투자협약행위도 이같은 함수관계가 성립될 수 있다. <그림 2-3>에서 보는 바와 같이 일정지역개발사업에 대하여 중앙정부와 지방자치단체(사업주체) 간에 관심의 정도가 높고, 당사자간에 그 사업에 대한 지지정도가 높으며, 사업비의 동원능력이 있고 협약과정에 정치적 요인 등의 장애가 없을 경우에는 중앙정부와 지방자치단체간에 해당사업에 대한 내용과 투자분담에 대하여 쉽게 협약을 체결하고 사업추진을 할 수 있을 것이다.

<그림 2-3> 지역개발투자협약행위의 속도 함수



6) 계약론 속의 지역개발투자협약

지역개발투자협약행위는 근본적으로 이해당사자간의 계약행위에 기초하므로 계약행위의 원칙과 범위, 성격이 그대로 적용 가능하다. 법률적으로 말하면, “계약이란 채권관계의 발생을 목적으로 하는 복수당사자간의 의사표시의 합치에 의하여 성립되는 법률행위”이다.

계약의 원칙은 당사자간에 대등한 입장과 상호합의에 기초를 둔다. 즉 계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 의해 체결되며, 당사자는 계약의 내용을

신의성실의 원칙에 따라 이행한다. 이렇게 볼 때 계약행위는 계약자유의 원칙에 근거하고 있다. 즉 당사자의 자유의사에 맡겨 당사자간의 합의를 최우선으로 존중하고 시인하는 행위이다.

계약의 범위는 일반적으로 포괄적 계약(global contract)과 국소적 계약(local contract)으로 구분된다. 전자는 포괄적이며 다부문(多部門)에 대한 계약이며, 후자는 구체적이며 중점부문에 대한 계약이다. 계약은 또한 그 성격에 따라 다르게 구분될 수 있다. 합의계약은 상호 승낙하여 성립하는 계약이며, 쌍무계약은 계약의 성격에 의해 계약당사자가 상호 채무를 부담하는 계약이며, 명시계약은 공식적인 요식에 의한 계약이다.

이러한 계약의 성격과 유형에 근거하여 볼 때, 지역개발투자협약행위는 일정 지역에서 이루어질 사업을 행함에 있어 계약을 원하는 사업을 구체적으로 선정하여 계약하되, 대상사업 전체에 대한 계약을 한다는 측면에서 포괄적 계약과 국소적 계약이라는 성격 모두를 포함하고 있다. 또한 중앙정부와 지방자치단체가 상호 합의하고, 재정적 부담을 서로가 의무적으로 지며, 공식적인 절차에 의해 최종 서명의 형식을 밟기 때문에 합의계약인 동시에 쌍무계약이며, 명시계약이라고 할 수 있다.

나아가 지역개발투자협약행위는 중앙정부와 지방자치단체간의 계약을 근거로 하기 때문에 일반적으로 행정계약의 성격을 띄고 있다. 프랑스에서 1982년에 지방자치체가 시행되면서 도입된 계획계약(plan contract)도 이미 프랑스의 판례에서 행정계약으로 판정하고 있다(국토개발연구원, 1992). 지역개발투자협약행위는 중앙정부와 지방자치단체가 행정행위의 일환으로서 법적으로 상호 약속을 한 계약행위로 규정할 수 있다.

3 CHAPTER

우리나라 정부간 재정협력의 실태분석 : 현황과 문제점

1. 실태분석의 대상

본 장에서는 지역개발 투자협약제도의 도입과 관련하여 우리나라에서 시행되고 있는 중앙정부와 지방자치단체간의 지역개발사업 관련 주요 재정협력제도의 현황과 문제점을 분석하기로 한다. 대부분의 나라에서 중앙정부는 도시와 농촌, 중소도시와 대도시 등 지역간에 경제력 격차와 세원의 편재에 의해 지방정부의 자체수입만으로는 필요한 재정수요를 충족시키지 못하는 현상이 나타남에 따라 지방자치단체간의 재정력 격차를 완화하고 부족재원을 보충하기 위해 정부간 재정협력 또는 조정제도(inter-governmental fiscal cooperation or coordination)를 운용하고 있다. 우리나라의 경우 국고보조금, 지방양여금, 지방교부세 등의 형태로 정부간 재정협력이 이루어지고 있다.

본 연구에서 분석하게 될 정부간 재정협력제도의 대상은 국고보조금, 지방양여금, 지방교부세, 토지관리 및 지역균형개발특별회계라는 재정적 수단과 재정의 계획화를 위한 중기지방재정계획제도에 국한한다. 이들 제도는 각기 다른 목적과 재원을 가지고 있고 시행되는 절차 및 배분방법, 소관부처, 지방정부의 참

여형식 등 여러 가지 측면에서 서로 상이한 특징을 가지고 있다. 국고보조금과 지방양여금은 구체적인 사업을 위해 용도가 사전에 지정되는 특정재원인 반면, 지방교부세는 구체적 용도가 지정되지 않은 일반재원으로 분류된다. 토지관리 및 지역균형개발특별회계는 이와는 달리 중앙정부에서 지방자치단체에 직접 재원을 배분하는 지방재정협력제도는 아니나 전국적인 차원에서 지역균형개발을 지원하는 중요한 정책수단이다. 중기지방재정계획의 경우 엄밀한 의미에서 지방재정협력제도는 아니며 동 제도에 의해 중앙정부의 재원이 자동적으로 지방자치단체에 이전되는 구속력도 갖지 못하는 지방정부의 중기 재정에 관한 수입과 지출의 전망에 관한 계획이다. 그러나 중기지방재정계획은 해당 지역에서 계획되어 있는 주요 지역개발관련 사업계획을 충분히 고려하여 수립되고 있으므로 정부간 재정협력관계를 볼 수 있는 분석 대상으로서 중요한 가치를 지닌다고 할 수 있다.

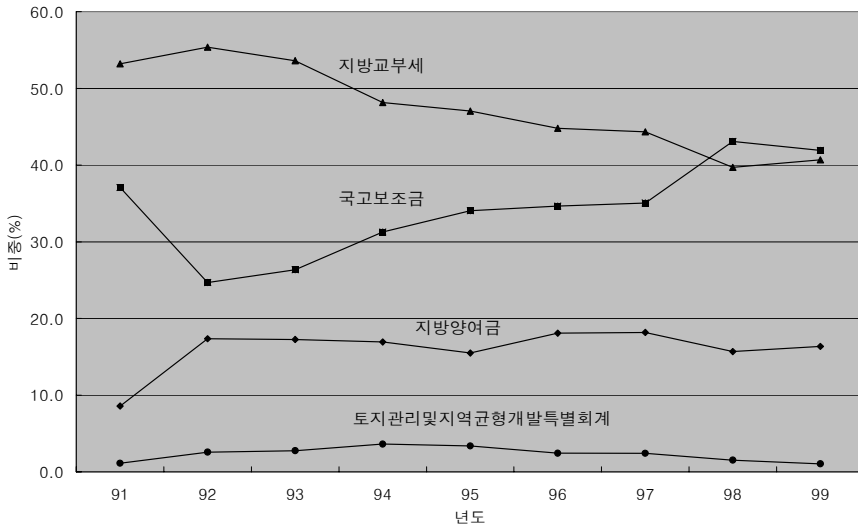
본 장에서는 먼저 국고보조금 등 5가지 정부간 재정협력제도의 일반적인 현황을 분석할 것이다. 현황분석에서는 각 재원의 설치 목적 및 의의, 재원의 규모 및 시기별 변화추이, 관련제도의 변화과정 등을 구체적으로 살펴볼 것이다. 이어서 지역개발투자 협약제도가 지향하고 있는 주요 개념을 공통적인 분석기준으로 설정한 다음 이를 토대로 각 제도의 현황과 문제를 진단하기로 한다. 구체적 분석기준은 후술하겠지만 첫째, 대상사업의 구체성, 둘째, 지역성 및 자율성, 셋째, 재원의 지속성, 넷째, 주체간 투자분담, 다섯째, 중앙·지방간의 합의 및 이행의 무관계, 여섯째, 절차의 민주성 등으로 설정하였다.

2. 정부간 재정협력제도의 현황

1) 정부간 재정협력의 현황과 추이

여기에서는 우리나라의 정부간 재정협력제도를 살펴보기 위해 국고보조금, 지방양여금, 지방교부세, 토지관리 및 지역균형개발특별회계 등 중앙정부의 재원이면서 지방정부로 이전 또는 지원되어 지역개발사업에 직접 또는 간접적으로 사용되는 재원의 현황과 추이를 살펴보기로 한다. 중앙정부가 징수한 세입의 일부를 지방자치단체와 나누어 사용하는 이들 제도의 목적은 크게 네가지로 구분할 수 있다(안종석·박정수, 1996). 첫째, 중앙정부가 재정수요에 비해 세입이 적은 지방자치단체에 중앙정부 세입의 일부를 이전하는 수직적 형평성, 둘째, 지역간 재정력의 격차를 완화하기 위한 수평적 형평성, 셋째, 국가적으로 중요한 공공재의 공급을 통한 외부효과의 내부화, 넷째, 최소한의 공공서비스 충족을 위한 최소공급조건 등이 그것이다.

<그림 3-1> 중앙정부 지원재원의 구성비 추이



중앙정부가 지방정부에 이전 또는 지원하는 정부간 재정협력 재원의 총규모는 1999년 현재 약 17조원에 이르고 있는데, 이는 우리나라 지방자치단체의 총 세입 규모 59.6조원의 28.5%를 차지하는 수준이다. 재원별로는 지방교부세가 6.9조원, 국고보조금 7.1조원, 지방양여금 2.8조원, 토지관리 및 지역균형개발특별회계 1,800억원의 순서를 보인다. 재원별 구성비 변화추이를 보면 지방교부세의 비중은 지속적으로 감소하는 반면 국고보조금은 증가하는 추세이며, 지방양여금과 토지관리 및 지역균형개발특별회계는 대체로 비슷한 수준을 유지하는 모습을 보이고 있다. 특히 1997년까지는 지방교부세의 규모가 국고보조금보다 1-2조원 정도 많았으나 1998년부터는 역전되는 현상이 나타났다. 이같은 현상은 법정교부율이 13.27%에서 15%로 상향 조정된 2000년도에도 지속되는 것으로 나타나고 있다4).

<표 3-1> 중앙정부의 지원재원 현황

(단위 : 10억원, %)

년도	국고보조금	지방양여금	지방교부세	토 특 ¹⁾	계
1991	2,406 (37.1)	557 (8.6)	3,452 (53.2)	73 (1.1)	6,488 (100.0)
1992	1,750 (24.7)	1,231 (17.4)	3,925 (55.4)	183 (2.6)	7,089 (100.0)
1993	2,169 (26.4)	1,421 (17.3)	4,412 (53.6)	228 (2.8)	8,230 (100.0)
1994	3,132 (31.3)	1,696 (16.9)	4,821 (48.1)	364 (3.6)	10,013 (100.0)
1995	4,109 (34.1)	1,870 (15.5)	5,675 (47.1)	408 (3.4)	12,062 (100.0)
1996	4,930 (34.7)	2,574 (18.1)	6,373 (44.8)	348 (2.4)	14,225 (100.0)
1997	5,546 (35.1)	2,877 (18.2)	7,015 (44.3)	383 (2.4)	15,821 (100.0)
1998	7,866 (43.1)	2,863 (15.7)	7,251 (39.7)	280 (1.5)	18,260 (100.0)
1999	7,108 (41.9)	2,773 (16.3)	6,901 (40.7)	179 (1.1)	16,961 (100.0)
연평균 증가율	13.5	20.1	8.7	11.2	12.0

주 : 1) 토지관리 및 지역균형개발 특별회계.
 자료 : 행정자치부(지방재정연감, 각년도) 및 건설교통부 내부자료.

4) 2000년도 예산에 따르면 지방교부세는 7.8조원, 국고보조금은 8.3조원으로 국고보조금이 5,000억원 정도 많다(송하진, 2000).

지방자치단체 재정의 중앙정부에 대한 의존비율은 최근 들어 증가하는 추세를 보이고 있다. 일반회계와 특별회계를 합친 지방자치단체의 총재정규모 중에서 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등 의존재원의 비중은 1996년 27%에서 1999년에는 30%로 증가하였다. 이와 관련이 큰 지방자치단체의 평균 재정자립도는 1990년 64.8%에서 1992년 69.6%으로 증가하였으나 그 이후 지속적으로 감소하여 2000년에는 59.4%에 불과하여 최근 7년간 10%가 넘는 감소율을 보였다.

지방자치단체의 재정자립도가 저하되는 현상은 특정지역에 국한되는 것이 아니라 기초 및 광역자치단체 전반에 걸쳐 있다. 최근의 재정자립도 저하현상은 1997년말 외환위기 이후의 경기침체에 따른 지방세 및 세외수입 감소와 큰 관계가 있는 것으로 보여진다. 지방정부의 재정력 저하 현상은 지방정부의 재정운용에 장애를 초래하고 중앙정부의 간섭과 통제를 증가시켜 지방자치제도의 정착을 저해하는 중요한 요인이 되고 있다.

<표 3-2> 자치단체별 재정자립도 추이

(단위 : %)

년도	전국평균	특별시광역시	도	시	군	자치구
1990	64.8	98.3	33.6	69.2	28.5	46.0
1991	66.4	98.3	45.1	71.5	27.3	50.0
1992	69.6	98.5	49.0	74.7	29.3	51.2
1993	68.0	98.6	51.7	70.3	27.5	53.7
1994	63.9	98.1	46.8	63.6	24.5	53.2
1995	63.5	97.3	46.7	53.7	23.8	54.3
1996	62.2	98.0	43.1	53.4	22.5	53.0
1997	63.0	98.1	42.5	53.3	21.2	51.6
1998	63.4	90.0	42.1	54.1	22.9	49.7
1999	59.6	88.1	38.3	52.0	23.4	52.3
2000	59.4	84.8	37.9	50.6	22.0	46.9

주 : 전국평균은 순계기준, 나머지는 총계기준임
 자료 : 행정자치부. 2000. 2000년도 지방자치단체 재정자립도.

지역간 재정자립도의 큰 격차는 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등 중앙 정부에서 지방정부로 이전하는 재원의 지역별 수준에 직접적인 영향을 미친다. 1997년 현재 시·도별 주민 1인당 국고지원 수준에는 서울시와 5개 광역시 및 경기도, 그리고 나머지 8개 도간에는 큰 격차가 있음을 볼 수 있다. 서울시의 주민 1인당 국고지원 수준은 전국평균의 12%에 불과하였으나 강원도와 전라남도는 300%를 초과하였다. 도 가운데서는 경기도가 42%로 5대 광역시와 비슷한 수준을 보였으며, 나머지는 모두 전국평균을 상회하였다. 광역시 중에서는 광주외 중앙재정 의존비율이 64%로 가장 높았으며, 부산, 대구, 인천 등은 40% 내외의 수준으로 비슷하였다.

<표 3-3> 지역별 주민 1인당 국고지원 수준 (1997년, 전국평균=100)

지 역	계	지방교부세	지방양여금	국고보조금
전 국	100.0	100.0	100.0	100.0
서 울	11.6	0.2	0.0	32.0
부 산	40.2	9.8	44.2	76.7
대 구	37.7	11.4	43.4	68.0
인 천	44.0	20.1	35.5	78.7
광 주	63.8	42.9	59.6	92.5
대 전	47.4	17.4	62.2	77.6
경 기	41.5	33.2	64.2	40.1
강 원	315.6	382.9	301.1	238.1
총 북	204.6	238.7	222.3	152.2
총 남	247.1	276.2	206.1	231.7
전 북	247.7	270.4	216.6	235.3
전 남	327.0	358.1	290.9	306.4
경 북	223.5	268.8	235.0	160.3
경 남	131.9	146.2	152.5	103.1
제 주	243.8	250.2	237.5	238.8

자료 : 행정자치부, 1998. 지방재정연감.

2) 보조금 지원을 통한 정부간 재정관계

중앙정부는 지방정부에 대해 국가에서 위임한 사무와 시책사업 등의 일부 또는 전부를 보조하고 지방자치단체에 대한 재정지원을 위해 다양한 형태의 보조금을 교부하고 있다. 우리나라의 국고보조금은 그 성격이 매우 복합적인 점이 특징으로 국가와 지방간에 상호 이해관계가 있는 사업의 원활한 수행을 위해 국가가 보조하는 부담금적 보조금, 국가가 행해야 할 사업을 지방자치단체에 위임하기 위한 교부금적 보조금, 국가가 지방자치단체에 대해 특정사업 수행을 장려하거나 전국적인 일정수준의 유지를 위한 사업에 교부하는 장려금적 보조금 등 다양한 개념을 포괄하고 있다(한국지방행정연구원, 1989b).

국고보조금의 지원대상이 되는 사업은 농림어업, 환경, 보건복지, 교육문화, 일반행정 등 다양한 분야에 걸쳐 있으며 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률에 규정된 사업이 총 158개에 달하고 있다. 그러나 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 경우 기획예산처장관이 매년 예산편성지침서에 보조대상사업을 선정할 수 있고 또한 개별 법령에 규정된 보조사업 등으로 인해 실제로는 이보다 훨씬 많아 모두 500여개에 달하고 있는데, 경상북도의 경우 2000년도에 351개의 국고보조금 사업을 신청하였다. 국고보조금의 기준보조율은 정액보조와 정률보조로 구분되며 정률보조의 경우 사업의 성격에 따라 20~100%로 설정되어 있다. 경상북도의 경우 2000년도 국고보조금사업의 국고보조비율은 평균 68.2%에 달하였다.

보조금의 예산 및 관리에 관한 법률에 따르면 국고보조금은 지방자치단체의 재정사정을 감안하여 기준보조율에 일정률을 가감하는 차등보조율을 적용할 수 있다. 그러나 실제로는 대부분 서울과 지방간에 규정되어 있는 기준보조율의 차등화만 적용되고 있어 국고보조금의 산정에 지방정부간의 상이한 재정력이나 지역발전 격차가 고려되지 않고 있다⁵⁾. 부처별 국고보조금 예산은 1997년의 경우

5) 재정자립도 등을 토대로 지역별 차등보조율을 적용하는 것은 국고보조금 본연의 역할과 상치된다는

농림부(33.2%), 보건복지부(25.9%), 건설교통부(12.3%), 환경부(5.2%) 등의 순서를 보이고 있다.

<표 3-4> 국고보조금의 부처별 예산 현황(1997년)

부 처 별	사업수(개)	사업비(백만원)	사업비 비중(%)
계	471	5,568,052	100.0
농 립 부	73	1,850,835	33.2
보건복지부	127	1,440,275	25.9
건설교통부	16	683,701	12.3
환 경 부	26	290,600	5.2
해양수산부	41	250,236	4.5
교 육 부	38	190,374	3.4
문화체육부	61	246,428	4.4
통상산업부	11	149,206	2.7
내 무 부	21	127,459	2.3
노 동 부	5	19,113	0.3
외 무 부	1	4,601	0.1
국가보훈처	1	3,000	0.1
과학기술처	1	-	-
산 립 청	36	177,541	3.2
농촌진흥청	12	38,346	0.7
병 무 청	1	96,337	1.7

자료 : 김정훈, 1998. 「재정포럼」 제28호. p42.

국고보조사업을 수행하기 위해서는 매년 중앙부처에 보조금을 신청하여야 한다. 중앙부처에서는 보조금의 신청과 관련한 지침을 지방자치단체에 시달하게 되며, 이에 따라 지방정부는 4월 30일까지 보조금을 신청해야 한다. 지방자치단체의 보조금은 시·도지사가 시·군·구의 보조금 신청을 종합하여 우선순위를 정하여 중앙관서의 장에게 신청하게 된다. 지방자치단체의 신청 후 중앙부처내에서의 조정이 이루어지고 중앙부처에서는 기획예산처에 예산을 요구하게 된다. 한편, 시·도지사는 이외는 별도로 행정자치부장관에게도 시·도별 보조금 신청

견해도 있다(김정훈, 1998).

내역을 제출하게 되는데 행정자치부장관은 지방자치단체의 보조금 신청내역을 종합하여 5월 31일까지 기획예산처장관에게 통보하게 된다. 이와 함께 중앙부처의 장은 소관예산 요구안 중에서 지방자치단체의 경비분담을 수반하는 사항에 대해서는 사전에 행정자치부 장관의 의견을 들어야 한다. 행정자치부장관은 국고보조금사업의 지방비부담 의견서를 기획예산처 및 중앙부처에 6월 20일까지 제출해야 한다. 해당 중앙부처에서는 보조금사업의 심사 및 검토 후 10월 15일까지 보조금 예산통지를 하게 된다. 이후 국회의 예산심의를 거쳐 확정된 금액 및 내역의 통지가 있게 되며, 통지 후 20일 이내에 확정된 보조금의 이의 신청이 있을 경우 재검토 작업이 이루어진다.

3) 국세수입의 지방양여를 통한 재정협력관계

중앙정부에서 징수한 국세수입의 일부 또는 전체를 지방자치단체에 양여하여 지방자치단체의 재정기반을 확충하고, 도로정비사업 등을 추진함으로써 지역간의 균형있는 발전을 도모하려는 제도로서 지방양여금제도가 있다. 지방양여금의 재원은 주세와 전화세 전액과 농어촌특별세관리특별회계에서 전입되는 금액(농어촌특별세의 19/150)으로 구성된다.

양여금사업은 도로정비, 농어촌지역개발, 수질오염방지, 청소년육성, 지역개발 등 5개 분야의 15개 단위사업을 대상으로 하고 있다. 2000년도의 지방양여금의 분야별 배분 계획을 살펴보면 총 3조 6,710억원 중 도로정비사업에 1조 7,800억원이 지원되고 있으며, 수질오염방지사업에 9,317억원, 지역개발사업에 6,278억원, 농어촌 지역개발사업에 3,050억원, 청소년 육성사업에 265억원이 지원되도록 하였다. 지방양여금은 도입 초기에는 도로정비사업과 농어촌 지역개발사업에 전체의 80% 이상이 지원되었으나 시간이 지남에 따라 비중이 감소하여 2000년에는 57% 수준으로 감소하였다. 반면에 수질오염 방지사업의 비중은 1992년 17%에서 2000년 25%로 크게 증가하였다. 이와 함께 1994년에 도입된 지역개발사업

이 일정한 비중을 유지하고 있는데 그 명칭과는 달리 소액의 소하천 정비사업을 제외한 대부분이 지방재정보전, 인건비와 같은 일반재원 용도로 지원되고 있다.

국고보조금사업과 마찬가지로 양여금사업에도 지방정부의 부담이 수반된다. 양여금의 지방분담에 대해 법률상의 규정이 없음에도 불구하고 실제로는 지방비 분담비율이 30-90%에 달하고 있는데, 경상북도의 2000년도 양여금사업의 경우 지방비 분담비율이 평균 38.6%에 달하였다. 이와 같이 양여금 사업에 대한 지방비 부담이 상당하고 자치단체간 재정력 불균형이 지속되고 있어 양여금제도가 본래의 도입목적은 달성하지 못하고 있다는 지적이 있다⁶⁾.

<표 3-5> 지방양여금의 사업분야별 배분

(단위 : 10억원, %)

년도	계	도로정비	농어촌개발	수질오염방지	청소년육성	지역개발
1992	1,251 (100.0)	882 (70.5)	144 (11.5)	213 (17.0)	13 (1.0)	0 (0.0)
1993	1,471 (100.0)	1,037 (70.5)	169 (11.5)	250 (17.0)	15 (1.0)	0 (0.0)
1994	1,775 (100.0)	1,033 (58.2)	168 (9.5)	249 (14.0)	15 (0.8)	310 (17.5)
1995	1,870 (100.0)	1,083 (57.9)	157 (8.4)	312 (16.7)	14 (0.7)	305 (16.3)
1996	2,551 (100.0)	1,459 (57.2)	218 (8.6)	398 (15.6)	19 (0.7)	457 (17.9)
1997	3,189 (100.0)	1,583 (49.6)	249 (7.8)	687 (21.5)	22 (0.7)	649 (20.4)
1998	2,863 (100.0)	1,406 (49.1)	229 (8.0)	668 (23.3)	20 (0.7)	541 (18.9)
1999	2,773 (100.0)	1,392 (50.2)	235 (8.5)	671 (24.2)	20 (0.7)	454 (16.4)
2000	3,671 (100.0)	1,780 (48.5)	305 (8.3)	932 (25.4)	27 (0.7)	628 (17.1)

자료 : 행정자치부(지방재정연감 각년도) 및 송하진(1999년 및 2000년).

6) 안중석(1997)의 연구에 의하면 지방양여금제도는 지역간 균형발전과 지역간 재정력 격차 완화라는 목표 중 어느 것에도 크게 기여하였다는 증거를 찾지 못하였다는 결론을 내리고 있으며, 그 원인으로 지방양여금의 증가가 국고보조금의 감소 또는 증가세 둔화에 의해 상쇄되었다는 점과 재원의 규모가 작고 세원분할방식으로 재원이 조달되어 특정부문의 지출증대에 효과적이지 못하였다는 점을 들고 있다.

지방양여금의 산정은 지방양여금법에 규정된 양여기준을 토대로 이루어진다. 여기에는 미개설·미확정·미포장 도로의 비율 및 연장, 지방도 및 시·군도 정비계획, 수질오염방지 및 청소년육성사업 증장기계획, 정주권개발사업 등의 대상 지역수 등이 포함된다. 최종적인 양여금 규모는 지방자치단체의 인구, 자동차 등 재정수요지표와 지역간 재정력 지수를 감안한 보정산식을 사용하여 결정된다.

지방양여금의 배정절차는 국고보조금과 유사한 과정을 거치게 된다. 지방자치단체에서는 양여금 산정에 필요한 자료를 7월 31일까지 중앙부처에 제출해야 하며, 중앙부처에서는 양여금사업계획 등 관련자료를 행자부장관에게 제출해야 한다. 해당 중앙부처에서는 양여금사업계획의 조정의견을 9월 30일까지 행자부장관에게 제출하게 된다. 이를 토대로 행자부장관은 지방자치단체 및 중앙부처에 양여금 결정내용을 통보하게 된다. 이의신청은 결정내용 통보일로부터 30일 이내에 이루어져야 하며, 신청 후 30일 이내에 재심이 이루어진다. 지방양여금법에 의하면 양여금사업의 대상을 광역시·도 및 시·군·구로 규정하고 있어 서울시와 서울시의 자치구는 양여금 지급대상에서 제외되어 있다.

4) 중앙재원의 지방교부를 통한 재정협력관계

국가는 발전정도가 상이한 지역에 거주하는 주민들에게 일정 수준 이상의 행정서비스를 공급할 의무가 있다. 그런데 일반적으로 지방정부의 재정수입은 최저한의 공공서비스 공급을 위해 필요한 행정경비에도 미치지 못하고 있어 이 때 발생하는 재원부족분을 보전하기 위해 중앙정부의 재원에서 지원하는 것이 지방교부세이다. 지방교부세는 또한 주민의 세부담을 불공평하게 하지 않으면서 지방자치단체 상호간의 재정력을 평균적인 수준으로 조정하는 역할도 한다. 아울러 지방교부세는 국고보조금이나 지방양여금과 같이 용도가 중앙정부에 의해 사전에 지정되지 않기 때문에 자치단체의 재정자율성과 재량권을 높이는 기능을 갖고 있다. 우리나라 지방교부세의 규모는 내국세 총액의 일정비율로 법정화되

어 있는데, 1972년 이전에는 내국세 총액의 17.6%, 1972년부터 1982년까지는 내국세 총액의 17.6%, 1983년부터 1999년까지 13.27%가 적용되어 오다가 2000년부터는 15%로 인상되었다.

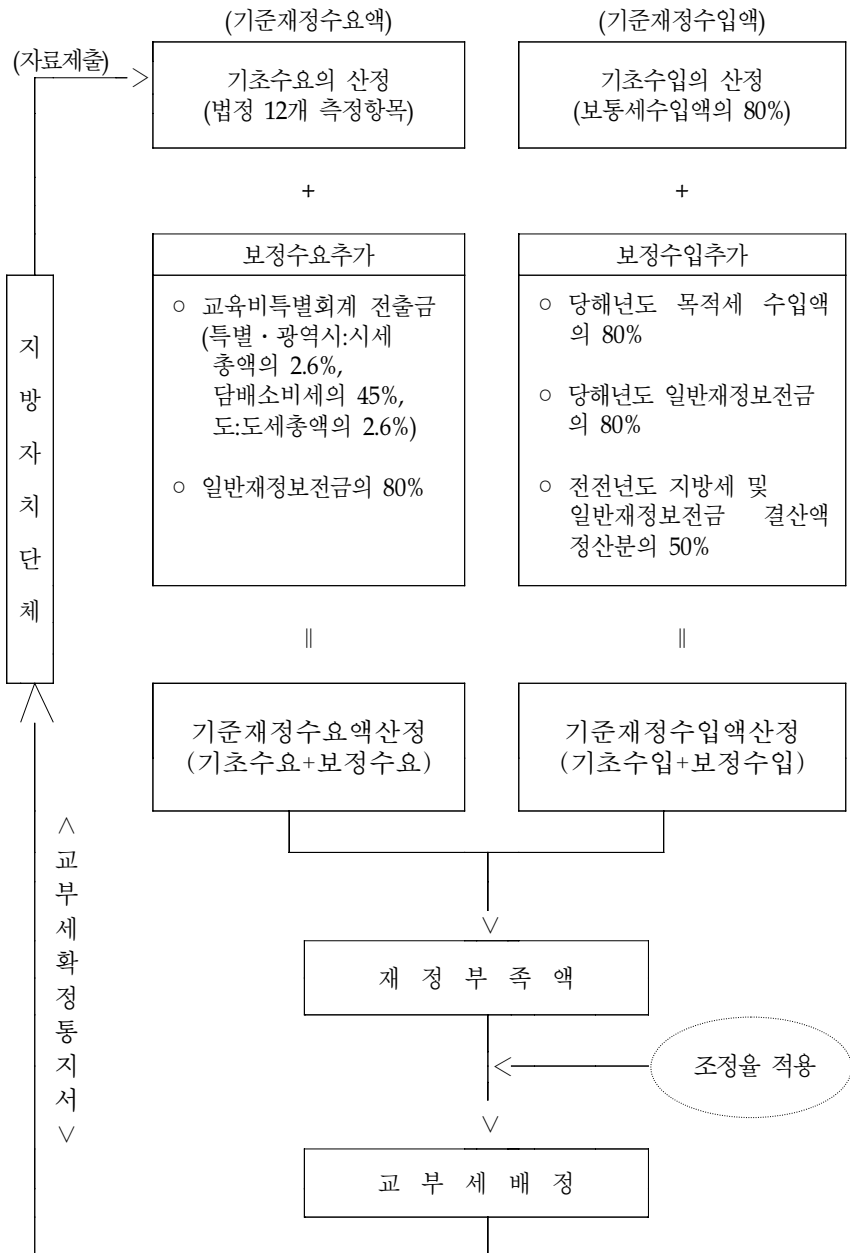
지방교부세는 교부세 총액의 10/11을 차지하는 보통교부세와 나머지 1/11인 특별교부세로 구성되며, 지방재정상 부득이한 수요가 있는 경우 별도로 증액교부금을 설정할 수 있다. 보통교부세는 지방자치단체의 기본적인 행정서비스를 유지하기 위한 일반재원으로 사용되는데, 매년도의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 그 부족액을 기초로 산정된다⁷⁾. 특별교부세는 보통교부세의 산정방법으로 보전할 수 없는 재정수요, 각종 재해 복구, 공공복지시설 건설 등 특별한 재정수요에 대해 교부하게 된다. 구체적으로는 주거환경개선, 상수도, 소방, 지역특화사업육성 등 시책사업, 행정구역개편, 국가적 행사, 시군 통합 기념사업 등 재정보전사업, 지방공공복지시설 등 지역현안사업, 자연재해, 농업재해, 인위재해 등 재해대책사업을 위해 교부된다. 증액교부금은 내국세 총액의 15%인 법정교부세 이외의 지방재정 수요가 있을 경우 별도로 설정된다⁸⁾.

지방교부세(보통교부세)의 배정절차는 다음과 같다. 먼저 지방교부세 산정지침이 행정자치부에서 지방자치단체로 시달되며, 지방자치단체에서는 항목별로 산정자료를 작성하게 된다. 시·군·구에서는 시·도에 자료를 제출하면 광역자치단체 단위의 교부세 산정작업이 이루어진다. 시·도의 자료제출이 이루어지면 행정자치부 주관으로 교부금 산정을 위한 합동 작업이 진행된다. 교부세 산정작업의 핵심과정은 기준재정수요액 및 수입액을 산정하는 것이며, 이에 따라 재정부족액이 계산되고 조정율이 적용된다. 이 과정을 통해 지방자치단체별로 지방교부세가 배정되며 확정된 금액은 행정자치부장관이 시·도지사에게 통지하게 된다.

7) 2000년도의 경우 179개 교부대상 자치단체중 169개가 교부단체였으며, 10개의 비교부 단체는 광역자치단체의 경우 서울시, 인천시, 경기도 등 3개, 기초자치단체의 경우 수원, 성남, 안양, 안산, 고양, 과천, 용인 등 7개로서 모두 수도권에 소재하고 있다(송하진, 2000).

8) 2000년도의 경우 농어촌특별세 관련 증액교부금, 지방재정보전 증액교부금, 법인세관련 증액교부금 등에 약 2,000억원이 배정되었다(송하진, 2000).

<그림 3-2> 보통교부세의 산정절차



자료 : 행정자치부. 2000년도 지방교부세산정해설.

이상에서 살펴본 국고보조금, 지방양여금, 지방교부세는 모두 중앙정부에서 지방자치단체의 부족한 재정을 지원하고, 서로 다른 자치단체간에 공공서비스를 일정수준으로 유지하기 위한 정부간 재정협력 및 조정제도로서의 공통점을 가지고 있으나 몇가지 서로 다른 특징을 가지고 있다. 먼저 재원의 목적을 살펴보면 지방교부세는 자치단체의 부족한 재원보장과 자치단체간 재정불균형을 완화하려는 제도이다. 따라서 지방교부세의 용도는 대부분 일반적인 행정수요 경비로 사용되게 된다. 반면 국고보조금은 지방정부가 추진하는 특정사업이나 사무를 지원하기 위한 것으로 그 대상도 국가시책사업이나 국가와 지방의 이해가 공통으로 걸려 있는 사업들이다. 그리고 지방양여금의 목적은 지방자치단체의 재정기반 확충 및 지역간 균형발전으로 지방교부세와 국고보조금의 목적을 혼합한 것과 유사하다. 지방양여금의 용도는 대부분 도로정비와 같은 특정사업을 위한 투자사업비로 충당된다.

<표 3-6> 지방교부세 · 국고보조금 · 지방양여금의 비교

구 분	지방교부세	국고보조금	지방양여금
근거법	지방교부세법	· 지방자치법 · 지방재정법 · 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률	지방양여금법
목 적	· 자치단체 재원보장 · 단체간 재정불균형 완화	· 자치단체의 특정사업 · 사무 지원	· 자치단체의 재정기반 확충 · 지역간 균형발전
재 원	· 내국세의 15%	· 국가의 일반회계 또는 특별회계 예산	· 주세 및 전화세의 100% · 농특세의 19/150
총규모 (1999년)	6.9조원	7.1조원	2.8조원
지원 대상 사업	· 보통교부세: 일반행정경비 · 특별교부세: 시책사업, 재정보전, 재해대책, 지역개발, 특정현안사업 · 증액교부금: 농어촌개발, 재정보전, 지역경제활성화	· 농림어업 · 환경 · 보건복지 · 교육문화 · 일반행정 등	· 도로정비 · 농어촌개발 · 수질오염방지 · 청소년육성 · 지역개발
배분 방식	· 배분공식 사용 · 재원부족액 기준	· 기준보조율 적용 · 사업별 용도지정 및 지방비 확보	· 배분공식 일부 사용 · 포괄용도 및 지방비 확보
재원 성격	· 일반재원 · 이전지출	· 특정재원 · 이전지출	· 특정재원 · 이전지출

이들 재원의 확보는 지방교부세와 지방양여금이 법으로 규정되어 있는데 반해 국고보조금은 매년도 예산편성에 의해 이루어진다. 그리고 국고보조금과 지방양여금은 대상사업별로 국가와 지방자치단체가 서로 일정 비율을 분담하여 사업비를 확보하는데 반해 지방교부세는 일반재원으로 지방정부의 재량에 의해 사용되게 된다. 각 재원의 배분방식은 지방교부세는 정형화된 배분공식을 사용하며 지방양여금도 일부 배분공식을 사용하고 있으나, 국고보조금은 사업별로 설정되어 있는 기준보조율을 사용한다. 마지막으로 재원의 성격은 위에서 살펴본 바와 같이 세 가지 모두 이전지출인 동시에, 지방교부세는 일반재원, 국고보조금과 지방양여금은 특정재원으로 분류된다.

5) 특별회계를 통한 지역균형개발 지원관계

중앙정부에서는 지역간 균형개발을 지원하기 위한 재원을 확보하고 이를 관리하기 위해 토지관리 및 지역균형개발 특별회계를 운용하고 있다. 동 특별회계는 1989년 제정된 토지관리 및 지역균형개발 특별회계법에 의해 의거하여 1990년부터 시행되고 있다. 이 제도는 토지공개념 관련 법률 및 수도권정비계획법에 의해 징수되는 각종 부담금 수입을 효율적으로 관리하여 토지관리의 원활화와 지역균형개발사업을 효과적으로 추진하기 위해 설치되었다. 동 특별회계의 수입은 개발부담금, 과밀부담금, 용자금 상환액, 토지매각대 및 임대료, 기타 수입금 등으로 구성된다. 1991년부터 1999년 동안의 총세입은 약 4조원에 달하였다. 특별회계의 총세입 규모는 결산 첫해인 1991년에는 약 800억원에 지나지 않았으나 1994년에는 7,000억원을 상회하는 규모로 급격히 증가하였으며 이를 고비로 점차 감소하여 1999년에는 2,600억원에도 미치지 못하였다. 특히 1992년 1,000억원 규모이던 택지초과소유부담금 수입은 1995년 2,500억원으로 증가하였으나 1998년에는 150억원 규모로 급감하였으며, 1999년에는 위헌결정에 따라 약 1,900억원이 환급되었다. 1991-1999 기간중 특별회계의 세입액 구성을 보면 전년이월금이

1조 4,700억원으로 37%를 차지하고 택지초과소유부담금이 약 1조 1,000억원으로 27%를 차지하여 이 두가지가 전체의 64%를 차지하였다. 다음은 전입금, 토지매각대, 용자원리금 등으로 모두 10%를 하회하는 비중을 보였다.

토지관리 및 지역균형개발 특별회계의 지출은 지역균형개발사업, 토지관리사업, 지가조사사업, 용자지원사업 등에 사용된다. 이를 구체적으로 살펴보면 지역균형개발사업은 전주권 2단계 개발, 백제문화권, 개발촉진지구사업, 특정지역개발, 지역개발조사 등을 포함하고 있다. 토지관리사업에는 토지매입, 물납정산, 위임수수료, 제주회계지원, 토지매입용자, 기타회계운영 등이 포함된다. 지가조사사업에는 지가조사, 지가전산화, 토지종합전산망구축 등이 포함되며, 용자지원에는 상수도, 산업단지, 영세단지, 공업단지도로 등에 대한 용자가 포함된다. 그리고 2000년부터는 개발제한구역 관리사업이 추가되어 개발제한구역 훼손부담금의 세입과 세출이 동 특별회계를 통해 출납된다.

<표 3-7> 토지관리 및 지역균형개발 특별회계 세입 현황

(단위 : 백만원, %)

항목	1991년	1995년	1999년	계 (91-99)
계	80,408 (100.0)	665,543 (100.0)	257,611 (100.0)	3,996,174 (100.0)
개발부담금	22,508 (27.8)	26,941 (4.0)	33,456 (13.0)	390,282 (9.8)
택초부담금	- (0.0)	246,461 (37.0)	-187,907 (-72.9)	1,087,721 (27.2)
과밀부담금	- (0.0)	1,918 (0.3)	32,365 (12.6)	72,518 (1.8)
용자원리금	- (0.0)	33,187 (5.0)	64,786 (25.1)	288,354 (7.2)
토지매각대	- (0.0)	11,219 (1.7)	248,675 (96.5)	298,034 (7.5)
전입금	57,750 (71.4)	8,013 (1.2)	- (0.0)	381,650 (9.5)
전년이월금	38 (0.0)	337,344 (50.7)	64,786 (25.1)	1,471,883 (36.8)
기 타	552 (0.7)	460 (0.1)	1,450 (0.6)	5,172 (0.1)

주 : 1) 택지초과소유부담금의 1999년 수치는 위헌결정에 따른 환급금입
자료 : 건설교통부 제공자료.

분야별 세출현황을 보면 1991-1999년 기간중 지역균형개발, 토지관리, 용자지원 등 3 분야에 총 세출의 30% 내외가 사용되었으며, 지가조사사업에는 총 세출의 9% 정도가 지원되었다. 분야별 세출을 시기별로 살펴보면 최초년도인 1991년에는 용자지원이 83%로 압도적인 비중을 차지하였으나 최근에는 그 비중이 급격히 줄어들어 1999년에는 7%에도 미달하고 있다. 토지관리사업은 1990년대 중반에 비중이 급격히 확대되어 1994년에는 45%에 달하였으나 1999년에는 4% 수준으로 급감하였다. 반면에 지가조사사업은 1995년 처음 지출이 이루어졌으며 그 이후 점점 증가하여 1999년에는 30%를 상회하였다. 마지막으로 지역균형개발 사업은 1991년 16%에서 1995년 19%, 1999년 58.6% 등으로 그 비중이 계속 확대되어 토지관리 및 지역균형개발 특별회계를 대표하는 사업으로 자리잡고 있음을 알 수 있다.

<표 3-8> 토지관리 및 지역균형개발 특별회계 세출 현황

(단위 : 백만원, %)

항 목	1991년	1995년	1999년	계(91-99)
계	73,410 (100.0)	407,907 (100.0)	179,430 (100.0)	2,446,146 (100.0)
지역균형개발	11,735 (16.0)	79,199 (19.4)	105,083 (58.6)	637,712 (26.1)
토 지 관 리	1,035 (1.4)	148,513 (36.4)	7,550 (4.2)	760,168 (31.1)
지 가 조 사	- (0.0)	31,738 (7.8)	54,497 (30.4)	221,868 (9.1)
응 자 지 원	60,640 (82.6)	148,457 (36.4)	12,300 (6.9)	826,398 (33.8)

자료 : 건설교통부 제공자료.

6) 정부간 재정협력의 특성

이상에서 살펴 본 우리나라의 정부간 재정협력 제도는 다음과 같은 몇 가지 특성을 갖고 있다. 첫째, 우리나라의 정부간 재정협력은 중앙정부에서 지방자치

단체로의 수직적이고 하향적인 재정조정제도에 가깝다. 우리나라의 조세구조상 중앙정부가 징수하는 세원의 규모가 월등하기 때문에 지방세나 세외수입 등으로 구성되는 지방자치단체의 자체재원의 규모는 매우 영세하다. 따라서 수도권 일부 지방자치단체를 제외한 대부분의 지방정부는 상당부분의 재정수요를 중앙정부의 지원에 의존할 수 밖에 없다. 그리고 지역간 불균형의 정도가 매우 커서 지방자치단체들 상호간에도 재정력 격차가 매우 크다. 이와 같은 상황에서 정부간 재정협력의 형태는 중앙정부에 대한 지방정부의 의존성을 심화시키는 수직적 재정협력 관계가 될 수 밖에 없다. 이는 정부간 재정조정시 지방정부의 참여가 배제되거나 참여하더라도 매우 제한적, 소극적으로 만들고 중앙정부의 자의적 배분을 용이하게 하는 결과를 초래하고 있다.

둘째, 우리나라의 정부간 재정협력은 유형별로 그 성격이 명확히 설정되어 있지 못하다. 국고보조금, 지방양여금, 지방교부세 등 대표적인 정부간 재정협력제도는 원칙적으로는 각각의 목적과 성격이 뚜렷이 구분되고 있으나, 실제 운용은 각기 뚜렷한 특성을 찾아보기 힘들다. 먼저 국고보조금과 지방양여금을 비교하여 보면 두 제도 모두 지방정부에서 수행하는 특정사업을 지원 또는 촉진하는 것이 주된 목적이지만 상당 부분이 본래의 취지와는 다르게 일반재원이라든지 국가사무의 대행을 지원하는 용도로 사용되고 있다. 지방교부세의 경우에도 일반재원과 특정재원이 혼재되어 있어 지방양여금이나 국고보조금과 구별이 되지 않는 경우가 많이 있다.

셋째, 정부간 재정협력제도를 통해 중앙정부에서 지방정부에 지원 또는 이전되는 재원의 배분기준에 합리성이 결여되어 있다는 점이다. 국고보조금, 지방양여금, 지방교부세 등의 산정 및 배분과정을 보면 지역의 발전정도, 재정력 격차, 지역특화 등 지역특성을 고려하기가 사실상 어렵게 되어 있다. 사실상 전국의 모든 지방자치단체에게 획일적인 기준을 적용함으로써 재정력이 우수한 정부에는 상대적으로 많은 재원이 지원되고 빈약한 정부에는 적은 재원이 지원되어 부익부 빈익부 현상이 오히려 강화되는 모순이 발생하고 있다.

7) 정부간 재정협력의 계획화

앞에서 살펴 본 중앙정부가 지방정부에게 지원하는 각종 재정협력 관련 재원은 지방정부 차원에서 해당 지역의 지역개발을 위한 종합적인 재정계획으로 구체화되어야 한다. 정부간 재정협력제도인 국고보조금, 지방양여금, 지방교부세, 토지관리 및 지역균형개발 특별회계 등을 통해 중앙정부에서 지방정부에 지원되는 재원은 지방자치단체가 수립하는 지역개발을 위한 중기 재정계획에 반영되고 이를 효과적으로 집행할 수 있어야 한다. 이와 같이 정부간 재정협력의 계획화를 도모하기 위한 제도적 장치로서 우리나라의 광역 및 기초지방자치단체가 수립하여 운영하고 있는 중기지방재정계획을 들 수 있다.

중기지방재정계획은 지방재정법 제16조에 의해 수립되는 계획으로 지방재정을 계획성 있게 운용하기 위해 지방자치단체에서 수립하고 있으며, 광역 및 기초자치단체의 분야별 5년간 중기 투자사업을 포괄한다. 중기재정계획이 제대로 작동하게 되면 지방자치단체로 하여금 매년도 예산편성과 사업계획 수립시 보다 합리적이고 투명한 근거를 제시할 수 있게 되며, 중기적으로 추정된 가용재원 범위 내에서 추진 가능한 사업계획을 수립할 수 있게 됨으로써 계획적이고 책임있는 정책추진이 가능하게 된다. 또한 사업별 우선순위에 대한 정책결정이 보다 용이해지며 즉흥적인 사업추진이나 무계획적인 예산편성을 피할 수 있게 된다. 우리나라의 중기지방재정계획은 중앙정부에서 작성되는 중기지방재정계획 수립지침에 따라 광역자치단체의 계획이 먼저 수립되고, 이를 토대로 기초자치단체의 계획을 수립하고 있다. 각 지방자치단체의 중기재정계획은 전국적인 종합중기지방재정계획 수립의 근거가 된다.

중기재정계획의 내용을 살펴보면, 경상북도의 경우 일반행정, 문화체육·관광, 농축수산, 경제통상, 보건환경·산림, 사회보장, 지역개발 등 7개 분야로 구분된다. 동 계획의 재정계획은 국가 및 경상북도의 재정여건 전망에 따라 회계별, 재원별 세입·세출규모를 추계하고, 채무부담행위 및 지방채 발행계획 등에 의한

부족재원 조달대책을 포함하고 있다. 일반적으로 중기지방재정계획은 경제·사회 등 여건 변동에 대처, 매년 발전·보완해 나가는 연동계획⁹⁾으로 운영되고 있다.

중기재정계획은 행정자치부에서 시달된 지침에 따라 시·도 및 시·군·구별 계획이 수립된다. 지방자치단체에서는 먼저 부서별로 투자사업을 취합한 다음 자체수입 및 경상지출을 추계하게 된다. 이를 바탕으로 투자가용재원을 판단하고 투융자 심사 및 부족재원 조달대책을 수립하게 되면 계획안이 작성된다. 수립된 계획안에 대해서는 지방자치단체별로 지방재정계획심의위원회의 심의 및 확정을 거쳐 행정자치부에 보고하게 된다. 행정자치부장관은 지방자치단체에서 수립된 지방재정계획을 기초로 재정경제부 등 중앙행정기관의 협의를 거쳐 종합적인 지방재정계획을 수립한 다음 국무회의에 보고하게 된다.

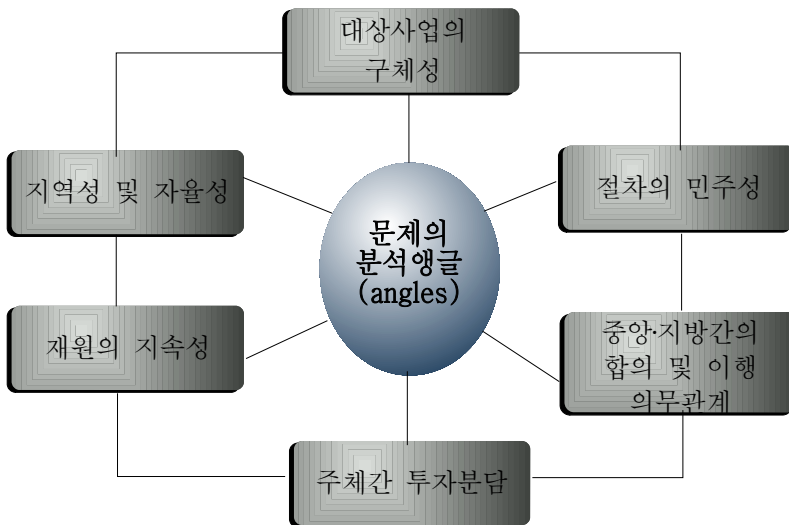
중기지방재정계획의 실제 운용실태를 살펴 보면 그 기능이 제대로 정립되어 있지 못하다. 지방자치단체의 예산편성과정이나 지방의회 예산심의 및 의결과정에서 중기재정계획과 매년도 예산간의 연계가 불명확하여 중기재정계획이 의도하는 계획성이 예산편성에 제대로 반영되지 못하고 있다. 아울러 자치단체의 중기재정계획과 국가의 중기재정계획간의 연계성도 매우 미흡하다. 이는 중기재정계획과 예산을 연계시키는 제도적 장치가 미흡하고, 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등 중앙정부 이전재원의 규모에 관한 중기적 추정이 어렵기 때문이다(김수근, 1997). 또한 계획수립시 관련 국가 및 지역계획과 연계토록 하고 있으나 계획내용의 집행에 대한 법률적 성격을 부여하지 않고 있어 단순히 중기의 지방재정을 전망하는 정도에 그치고 있다.

9) 연동계획(rolling plan)은 중장기계획의 집행과정에서 매년 계획내용을 수정, 보완하면서 계획기간을 1년씩 연장하여 항상 일정한 계획기간이 유지되도록 하는 일종의 계획의 조정제도이다(한국지방행정연구원, 1990)

3. 문제의 진단을 위한 분석앵글(angles)

우리나라의 정부간 재정협력 관련제도인 국고보조금, 지방양여금, 지방교부세, 토지관리 및 지역균형개발 특별회계, 중기지방재정계획 등을 대상으로 다양한 방향의 분석초점, 즉 분석앵글(angles)을 가지고 구체적으로 분석하여 현행 제도의 문제점과 과제를 도출할 필요가 있다. 본 연구에서는 지역개발 투자협약제도와 연계한 재정협력제도상의 분석기준을 설정한 다음 각 항목별로 현행 제도의 문제점을 도출하고, 이를 후술하는 협약제도 제도도입의 필요성과 뉴패러다임, 그리고 모형 정립시에 연결시키고자 한다. 구체적인 분석기준은 대상사업의 구체성, 지역성 및 자율성, 재원의 지속성, 주체간 투자분담, 중앙·지방간의 합의 및 이행 의무관계, 절차의 민주성 등 6가지로 설정한다.

<그림 3-3> 문제진단과 분석기준



1) 대상사업의 구체성

중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 추진하는 지역개발사업은 국가발전 뿐만 아니라 지역발전에 상호기여를 할 수 있는 구체적인 사업으로서 전략적인 성격을 가져야 한다. 지역개발사업을 효과적으로 추진하기 위해서는 모든 지역에서 획일적인 기준을 적용하여 추진하는 것은 바람직하지 않다. 대신 국가 혹은 지역별로 설정된 전략적 목적에 따라 사업을 설정하여 중점적으로 추진하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 사업선정시 관련 당사자가 전략적인 목적에 부합하는 사업을 상호 협의하여 선택할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 따라서 대상사업의 구체성이란 기준은 우리나라의 정부간 재정협력체도를 통해 국가발전에 도움이 되고 지역이 원하는 전략사업을 선정하여 육성하는 것이 가능한지를 살펴보는 기준이다.

2) 지역성과 자율성

지역개발을 위한 재정지원은 지역의 가용자원, 산업 및 문화, 주민의견 등을 고려함으로써 지역의 특성이 반영될 수 있어야 한다. 모든 지역이 동일한 경제, 사회적 특성을 갖는 것은 불가능하며, 지방자치제도가 정착되고 사회구조의 다원화가 확대되는 추세를 고려할 때 지역 고유의 특성을 반영할 수 있는 사업선정 및 재정지원제도의 중요성이 더욱 증대되고 있다. 지역성의 고려와 함께 지역 스스로 사업을 선정할 수 있는 자율성도 강화되어야 한다. 지방화 추세에 있어 지역발전을 위한 지역의 역할 및 책임이 강조되고 있으며 이는 곧 지역자율성의 증대를 의미한다. 그러므로 지역성 및 자율성이란 기준은 지역개발사업 선정시 지역의 특성이 감안되고 이를 차등적으로 지원하는 것이 가능한지, 또 지역이 스스로 역점사업을 선택하여 육성할 수 있는지를 알아볼 수 있는 기준이다.

3) 재원의 지속성

지역개발을 위한 재원의 안정적 확보는 계획의 실천성을 제고하기 위해 필요한 가장 중요한 요소이다. 먼저 중앙정부 차원에서는 계획기간 전반에 걸쳐 예산이 안정적으로 확보되어 지방정부에 지원되어야 한다. 재정상황에 따라 시기별로 지원이 지나치게 불규칙하거나 안정성이 취약한 특정세원에 의존하는 현상은 재원의 안정적 확보를 위해 바람직하지 못하다. 지방자치단체 차원에서도 중앙정부와 마찬가지로 중앙정부와 공동으로 추진하는 사업에 대해 계획기간중 안정적으로 투자를 뒷받침 할 수 있도록 재원의 확충과 제도적 장치가 필요하다. 따라서 재원의 지속성이란 기준은 우리나라의 정부간 재정협력제도가 중장기 지역개발사업의 안정적 추진을 위해 얼마나 효과적으로 운영되는지를 살펴볼 수 있는 기준 역할을 할 수 있다.

4) 주체간 투자분담

지역개발 사업의 투자에 있어서는 중앙정부나 지방정부 일방의 전적인 부담보다는 당사자가 상호 공동으로 분담하는 체제가 바람직하다. 주체간 투자분담은 대상사업의 성격이나 사업효과의 공간적 범위, 당사자의 재정상황 등을 고려하여 합리적으로 결정되어야 한다. 그렇지 않으면 특정지역에서 수행되는 사업에 의해 비용을 전혀 지불하지 않는 지역이 수혜를 보는 현상이 발생하거나 국가에서 담당해야 할 사업을 지방에서 부담하는 경우가 발생하게 되는 등 책임과 이익의 불일치가 일어난다. 따라서 주체간 투자분담이란 기준은 중앙정부와 지방자치단체간의 재정협력시 분야별, 사업성격별로 재원분담이 합리적으로 설정되어 있는지를 분석하는 기준이다.

5) 중앙·지방간의 합의 및 이행 의무관계

지역개발사업의 원활한 추진을 위해서는 관련 당사자가 각자에게 부여된 책임을 충실히 수행하는 것이 필요하다. 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 추진하는 사업은 각자가 맡은 역할을 제대로 수행할 것이라는 암묵적인 합의를 전제로 하고 있다. 그러나 경제, 사회, 정치적 여건은 예측이 불가능하거나 예상과 크게 벗어나는 경우가 종종 발생하게 되어 책임의 소재를 둘러싼 분쟁이 발생하는 경우가 많다. 따라서 일정 범위의 사업을 대상으로 당사자간에 서로 합의하여 이행을 의무화하는 장치가 필요하다. 따라서 중앙·지방간의 합의 및 이행 의무관계라는 기준은 중앙정부와 지방자치단체간에 지역개발사업계획을 추진하기 위해 당사자간의 공식적인 협약 혹은 계약절차를 통해 집행이 약속되는지를 살펴보는 기준이 된다.

6) 절차의 민주성

중앙정부와 지방정부가 공동으로 추진하는 지역개발 사업을 협의 및 결정하고 이행을 약속하는 과정은 일방에 의한 수직적인 명령이 아닌 분권화된 지방자치의 틀 속에서 이루어지는 것이 중요하다. 권한이 중앙정부에 집중되어 있는 상태보다는 지방정부의 자율적이고 합리적인 계획수립과 이를 국가계획에 반영하는 지방화된 계획체제가 바람직하다. 지역개발사업의 조정, 승인, 집행, 평가과정에서 지방자치단체의 활발한 참여가 보장되고 모든 정보가 지역주민에게 공개되는 민주적 절차가 필요하다. 따라서 절차의 민주성이란 기준은 지방자치제도가 정착되어 가는 과정에 있는 우리나라에서 정부간 재정협력 및 지역개발 분야에서 민주적 절차가 지켜지고 있는지를 살펴볼 수 있는 기준이다.

4. 분석기준별 기존제도의 문제점과 과제

1) 대상사업의 구체성측면

(1) 사업의 지나친 세분화

대표적인 중앙과 지방정부간 재정협력제도인 국고보조금은 대상사업이 지나치게 세분화되어 있는 것이 특징이다. 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률의 시행령에는 158개의 보조금 지급대상사업별로 기준보조율이 규정되어 있다. 그러나 실제 신청 및 집행시에는 이보다 훨씬 많은 500여개에 달하고 있다. 이와 같이 보조금지원 대상사업이 지나치게 세부적으로 규정되어 있어 지역특성의 감안 등 자율적인 계획수립이 어렵고 효율적인 예산집행이 곤란한 문제점이 있다. 심한 경우 보조금의 신청과 집행 등에 수반되는 간접비용이 보조금보다 많은 경우도 발생하여 재원의 비효율화와 지방정부의 활동을 위축시키고 있다(강인재 외, 1993). 특히 국가발전과 지역발전에 상호 기여를 할 수 있는 전략적인 사업을 중앙과 지방이 공동으로 선정하고 이를 중점 지원하는 방식이 현행 제도에서는 사실상 불가능하다. 중앙정부의 불필요한 통제를 최소화하고 지방정부의 자율성을 강화하기 위해서는 세분화된 사업별로 보조율을 규정하는 것보다는 포괄적으로 정하여 지불하는 것이 바람직하다.

국고보조금은 그 규모가 영세하여 효과가 의문시되는 경우가 많다. 이러한 영세보조금은 통합 내지 정리하여 지방정부의 실정에 따라 신축성 있게 집행할 수 있도록 허용하는 것이 바람직하다. 주요 대상으로는 이미 목적을 달성하였거나 사회경제적 실정에 맞지 않는 사업, 지방자치단체의 사무로 정착된 사업, 수익자 부담 등 다른 조치에 의한 것이 합리적인 사업, 직원의 경상경비, 보조효과가 적거나 필요성이 명확하지 않은 사업 등을 들 수 있다(한국지방행정연구원, 1989). 이 밖의 문제점으로는 보조금 지원사업에 대상사업의 혜택범위가 지방에 국한되거나, 후생효과가 크지 않은 사업, 국가가 필수적으로 공급하지 않아도 되는 사

업, 지방정부의 의사에 반하여 집행되는 사업 등이 포함되어 있다는 사실을 들 수 있다.

(2) 도입목적과의 부합성 결여

특정 세목의 국세수입의 전부 또는 일부를 지방에 양여하여 협력관계로 추진되는 사업은 도로정비사업, 농어촌지역개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업 등 5개 분야의 15개 단위사업이다. 지방양여금 사업은 국고보조금 대상사업의 일부를 포괄화, 공식화하기 위해 도입되었다. 그러나 본래의 취지와는 달리 양여금의 산정 및 지급이 단위사업별로 세분화되어 있어 국고보조금과 운영상 별 차이가 없는 실정이다. 이와 함께 사업집행지역의 사정에 따른 융통성과 자율성 발휘가 곤란하고, 자치단체별로 양여되는 금액이 작아 규모의 경제 확보가 어려운 것도 문제점이다.

양여금 대상사업은 도입당시의 지방도로 정비사업에서 5개 분야 15개 단위사업으로 그 범위가 확대되면서 지역간 불균형 완화라는 본래의 목적이 퇴색하고 지방재정보전수단으로서의 중요성이 증대되었다. 이 결과 대부분의 지방양여금 사업이 성격, 규모면에서 국고보조금사업과 차별성을 발견할 수 없게 되었다. 특히 양여금사업에는 양여금제도의 도입목적인 지역균형발전 취지에 부합되지 않는 청소년육성사업과 지역개발사업이 포함되어 있어 양여금 대상사업의 성격 및 기능면에서 일관된 특성을 저해하고 있다(임성일, 1996). 청소년 육성사업은 원래 국고보조금사업으로 지역균형개발과 직접 관련이 없으며 문화관광부의 연차별 사업계획에 따라 지원되고 있다. 지역개발사업의 경우 재원의 95%가 특정목적에 위한 사업비가 아닌 지방재정보전이나 국가공무원의 지방직화에 따른 인건비와 같은 일반재원으로 사용되고 있다. 그리고 수질오염 방지사업은 환경부의 환경개선관리 특별회계에도 계상되어 동일사업에 대해 2개의 특별회계가 존재하는 것과 마찬가지로이다.

따라서 지방양여금의 사업목적에는 충실하면서 국고보조금과 같은 까다로운

조건이 없는 장점을 되살릴 수 있는 방향으로 개선해 나가야 할 것이다. 양여금 제도의 개선과 관련하여 양여금제도의 도입목적에 부합하는 새로운 사업을 추가하는 방안도 제기되고 있다(송하진, 2000). 예를 들어 최근 들어 발생빈도가 잦고 피해규모가 증가하고 있는 자연재해 예방을 위한 소하천 등 지방하천 정비사업, 지식·정보화 시대에 대비하기 위한 지역정보화 사업 등을 추가하는 방안이 그것이다.

(3) 교부재원의 기능 중복 및 일관성 부족

국가-지방자치단체간 재정협력관계에 도입되는 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 증액교부금 등 3가지로 구성된다. 특정재원인 국고보조금과는 달리 지방교부세는 성격상 일반재원으로 분류되지만 이는 보통교부세를 의미하며, 특별교부세는 교부기준을 비교적 구체적으로 명시하고 있어 특정재원에 가깝다. 특별교부세 중에서 공공시설, 시책사업 등에 필요한 재정소요는 국고보조금의 성격과 유사한 측면이 상당히 크다. 특별교부세의 주요 용도인 시책사업의 경우 재원규모가 특별교부세 총액의 30%에 이르고 있으나, 보통교부세와는 달리 객관화된 계산식에 의해 결정되지 않고 주관적인 판단에 의해 배분되어 자의적인 요인이 큰 것으로 지적되고 있다. 증액교부금의 경우에는 농어촌개발, 자연재해대책, 지방재정보전 등 배분내역이 특별교부세나 지방양여금, 국고보조금, 국가예비비 등으로 대체가 가능하여 기능상의 중복이 발생하고 있다. 이와 같이 지방교부재원은 서로 상이한 목적이 혼재되어 일관성이 결여되고 다른 재원과의 기능상 중복이 발생하고 있다

(4) 특별회계 지원사업의 여건변화 대응 미흡

토지관리 및 지역균형개발 특별회계의 지원대상사업은 크게 토지관리사업과 지역균형개발사업으로 구분된다. 먼저 토지관리사업은 토지시장의 안정을 위한 국가의 토지매입, 지방자치단체 및 정부투자기관 토지매입자금의 융자 등을 대

상으로 한다. 지역균형개발사업은 낙후지역의 개발을 위한 기반시설 설치와 지역주민의 생활 및 소득수준 향상을 위해 시행하는 지역균형개발사업, 개발제한구역 주민지원사업, 수도권 인구집중 유발시설 이전자금 용자 등을 대상으로 한다. 지역균형개발사업은 도로, 상하수도시설, 하천정비, 관광지개발, 산업단지개발, 소규모어항개발 등을 포함한다. 그러나 토지관리 및 지역균형개발 특별회계는 설치 이후의 변화된 사회·경제 여건에 대응하여 의미가 퇴색한 사업 대신 새로운 대상사업을 추가하는 노력이 부족하여 특별회계의 존립자체가 의문시되는 경우가 발생하고 있다.

(5) 지방재정투자계획의 전략성 미흡

지방자치단체에서 수립하는 중기지방재정계획은 각 분야의 세부적인 투자사업을 포괄하고 있으나 지방정부의 자주재원 부족으로 투자사업의 독자성이 미흡하고 사업내용이 중앙부처의 계획변화에 크게 좌우되고 있다. 중기지방재정계획의 실효성 확보를 위해서는 기존의 각종 국가 및 지방자치단체의 지역개발계획을 종합하여 계획을 수립하는 것이 필요하나 계획수립 과정이 매우 형식화되어 있다. 그리고 산출된 가용투자재원을 분야별로 안배하는 측면이 강하여 특정분야에 대한 전략적 육성의지가 결여되어 있는 결과 규모의 경제성 등 자원배분의 효율성을 발휘하기가 구조적으로 어렵다.

2) 지역성과 자율성의 측면

(1) 획일적인 사업선정 및 지원기준

중앙정부에서 보조하는 사업은 지나치게 세분화되고 조건부로 지원되기 때문에 지역의 특성을 제대로 살리는 것이 불가능하다. 법률로 규정되어 있는 보조금 지급 대상사업의 대부분은 모든 지역에 공통되는 사업들로서 이들 사업은 전국

적으로 통일된 기준에 의해 지원되어 지역의 특수성을 감안할 수 없다. 이는 전국적으로 적용되기 어려운 사업은 국고보조사업으로 선정되기 어려운 제도 자체의 모순 때문이다. 따라서 어떤 지역이 타지역에 비해 경쟁력을 갖는 특정분야의 사업을 다른 분야에 우선하여 중점적으로 육성할 수 있도록 타 지역에 비해 높은 보조율을 적용할 수 있는 장치가 필요하다.

국고보조율의 적정수준은 지방자치단체의 소득수준, 인구, 사업단가, 특정사업의 가격 및 소득에 대한 수요탄력성 등 여러 요인들에 의해 결정되어야 하며, 이들 대부분의 요인들이 자치단체별로 차이가 크기 때문에 사업에 대한 보조율도 자치단체에 따라 차등적으로 적용되어야 한다. 그러나 우리나라의 국고보조금제도는 이러한 요인들이 제대로 고려되지 않아 국적으로 동일한 보조율이 적용되고 있다. 지방자치단체의 재정력을 감안하여 기준보조율에 일정률을 가감하는 차등보조율이 법률에 규정되어 있으나 실제로는 시행되지 않고 있다. 따라서 대부분 서울과 지방간에 설정되어 있는 기준보조율의 차등화 이외에 별도의 지역간 차등화는 이루어지지 않고 있다. 이 결과 광역시·도간 및 시·군간에는 동일한 국고보조율이 적용되어 지방정부간의 상이한 지방비 부담능력이 반영되지 못하고 있다.

지역성을 고려하지 않는 획일적인 보조율의 적용은 지방자치단체에 따라 과소 혹은 과대수준의 국고보조율이 적용되는 결과를 초래하여 과소보조율의 경우에는 사업의 부실, 과대보조율의 경우에는 예산낭비 등의 비효율을 초래하고 있다. 특히 재정력이 취약한 지방정부는 지방비 부담액을 조달할 수 없어 보조금을 감액하여 수령하거나 아예 포기하는 경우도 발생하고 있다. 이 경우에서 보는 바와 같이 국고보조금은 지방정부간 재정불균형을 완화시키는 것이 아니라 심화시키는 요인이 되고 있다. 지방교부세나 지방양여금에 의한 지방정부간 재정조정효과를 국고보조금이 상쇄시키는 것으로 분석되고 있다(이창균·서정섭, 1999)¹⁰).

10) 우리나라 도시자치단체간의 재정격차 결정요인을 분석한 서정섭(1997)의 연구에 의하면 인구규모, 지방교부세, 1인당소득, 제조업종업원 등과 비교하여 국고보조금과 지방양여금을 합친 보조금이 제1의 요인으로 나타되며, 그 이유로 이들 재원이 재정불균등을 시정하는 형평성의 추구가 아닌 재원배

국고보조금이 지역간 차등화에 한계를 가지는 것은 동 제도가 재정적 형평성, 경제적 효율성, 정치적 형평성 등 서로 상이하거나 상반적인 목적을 모두 고려해야 하는 등 성격이 명확하게 정립되어 있지 않기 때문이다.

자율성과 관련해서는 보조금의 대상사업 및 지원기준이 지나치게 세분화되고 명문화되어 있어 사업선정 및 자원배분 과정을 통해 지방정부의 자율성을 발휘할 수 있는 여지가 거의 없는 실정이다. 특히 중앙정부가 지방정부에 대해 국고보조금의 세부적인 용도뿐만 아니라 사업의 양과 지방지 부담액까지 지정하고 있어 중앙정부의 과도한 통제가 지방자치단체의 자치역량을 저해하고 있다.

(2) 정부간 재정격차 시정효과의 미흡

양여금의 산정은 법률에 규정된 양여기준에 의해 이루어진다. 예를 들어 도로정비사업의 경우 도로의 미개설 비율, 비포장 비율 등에 따르게 되고, 농어촌지역개발사업은 관할지역의 행정구역 수가 기준이 된다. 광역시도 및 지방도사업, 정주생활권개발 및 농어촌생활환경정비사업, 지역개발사업 등을 위한 양여금 산정에는 해당 사업별로 재정수요, 재정여건 등을 고려하는 보정산식이 적용된다. 그러나 양여금 보정산식의 지역간 보정효과가 미약하여 실효성이 낮은 것으로 분석되고 있다. 또한 국고지원금, 광역 및 기초자치단체의 지방비 부담이 획일적으로 운영되고 있어 지방자치단체의 재정능력에 기초한 차등지원이 이루어지지 않고 있다. 지역개발사업양여금의 경우 보정지수의 범위를 최대 1.2, 최소 0.8로 제한하고 있다. 또한 양여금 사업의 지방비 확보기준이 광역시·도·시·군간에는 차등적으로 적용되나 광역시·도간 및 시·군간에는 동일하여 지역간 재정력 격차가 반영되지 못하고 있다. 도로사업비의 경우 포장율이 낮은 시·군에 대해서는 양여금이 많이 배정되는 효과가 있으나 지방비 부담액이 동시에 증가함으로써 재정력이 취약한 정부에 불리하게 작용한다.

분의 효율성을 추구하고 있기 때문이라고 지적하고 있다.

(3) 자치단체간 재정불균형의 심화

지방교부세 중에서 보통교부세는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 교부하는 것으로 정부간 재정력 격차를 보정하려는 제도이다. 아울러 특별교부세와 조정교부금은 구체적인 재정수요 및 지역을 대상으로 하고 있어 보통교부세에 비하면 지역성을 더욱 고려하려는 의도를 갖고 있다. 그러나 우리나라의 지방교부세는 외국¹¹⁾에 비해 지방자치단체간의 수평적 재정불균형을 조정하기보다는 중앙정부와 지방정부의 수직적 재정불균형을 조정하는데 치중하는 특징을 보이고 있다. 특히 지방정부의 기본적인 재정수요를 산정함에 있어 인구, 공무원수, 경지면적, 건물연면적 등을 주요 측정단위로 고려하여 규모가 크고 발전된 지역일수록 더욱 많은 교부금이 배분되도록 하여 지방자치단체간의 수평적 재정불균형을 심화시키는 경향이 있다.

우리나라의 지방교부세 산정은 지역의 특성을 고려하는 장치가 미흡하여 특정 지역의 특수한 행정수요나 환경관리 비용 등이 고려되지 못하고 있다. 지방교부세의 기준재정수요액 산정 항목중 인구 및 가구수에 의한 측정항목이 17개중 11개에 달하며, 측정항목이 획일적으로 적용되고 있어 지역특성의 반영이 미흡하다. 이 결과 각종 개발제한지역, 상습재해지역, 군부대 주둔지역, 도서 및 오지지역, 폐광지역, 상수원보호지역 등 지역별 특수행정수요를 반영하지 못하고 있다. 이와 함께 자치단체의 세원발굴 및 징세노력, 경비절감 등 자구노력을 반영할 수 있는 산정지표가 부재하여 지방정부의 자주적 노력을 촉진하는 기능이 미흡하다.

특별교부세의 경우 지역현안사업, 지역개발 중점사업, 재해복구사업, 국가행사 및 행정구역 개편 등 특별한 재정수요에 따라 교부되고 있으나, 교부세 결정을 위한 자치단체와의 사전협의 장치가 없어 행정재량 등 정치적 요인의 영향력이 큰 것으로 나타나고 있다(이창균, 1997). 그리고 특별교부세중 시책수요 대상 사업은 국고보조금과 유사한 형태로 운영되고 있으나 보조율에 대한 규정이 없

11) 독일, 호주, 캐나다의 지방교부금은 수평적인 재정균등화를 위한 균등화교부금의 성격을 가지고 있는데, 1인당 주민소득의 분포상태를 고려하여 중앙정부 또는 부유한 지방정부가 빈곤한 지방자치단체에 대한 교부금을 부담하고 있다(이계식, 1987).

어 동일한 사업에 대해 자치단체별로 보조금이나 보조율이 상이하게 배분되고 있는 등 객관성에 의문이 제기되고 있다.

(4) 지역균형개발사업의 지역특성 고려 미흡

토지관리 및 지역균형개발 특별회계사업은 지역간 불균형 해소를 위해 기반시설 및 지역산업 육성에 중점을 두는 등 낙후지역에 대한 우선적 지원을 전제로 출발한 제도이다. 그러나 대상지역 및 사업의 선정이나 국고지원비 산정과정에 지방정부의 참여가 충분히 이루어지지 못하여 지역의 자율성이 충분히 고려되지 않고 있다. 개발촉진지구의 경우 중앙정부에서 설정한 낙후지역 선정기준이 지역의 낙후성을 제대로 반영하지 못하는 경우가 발생하고 있으므로 지역간 형평성을 제고할 수 있도록 광역지방자치단체가 낙후지역선정을 위한 기준설정 및 지역선정 작업에 직접 참여하는 방안이 필요하다.

지역성과 관련하여 지역균형개발사업의 경우 지역의 문화, 역사, 경관 등 지역특성을 제대로 반영하지 않은 일반적인 도상계획에 그침으로서 획일적이고 특징 없는 계획이 되고 있다. 개발촉진지구사업에 있어서도 국고지원 규모를 지역의 낙후정도, 면적, 인구, 사업종류 등을 기준으로 차등화하는 방안이 필요하나 지역별로 500억원 규모로 일률적으로 지원되고 있어 한정된 재원을 나누어 먹는 방식에 그치고 있는 실정이다.

특히 낙후지역 개발을 목적으로 하는 개발촉진지구사업의 민자유치사업은 관광사업에 집중되어 있는데 낙후지역의 제반 여건상 실현가능성이 희박한 스키장, 골프장, 대규모 숙박시설 등이 대부분으로 지역별 특화가 이루어지지 않고 있다. 투자조건이 불리한 낙후지역의 특성상 대규모 사업보다는 관광농업, 지역특화산업, 지역문화산업, 관광어촌 등 지역의 부존자원을 활용한 소규모 특화사업을 중점 육성하는 것이 지역경제의 활성화에 도움이 되고 지역주민과 지방정부의 참여 기회도 확대할 수 있는 방안이다.

(5) 지방재정계획의 의존성 심화

대부분의 지방자치단체의 재정자립도가 매우 낮아 중앙정부로부터의 의존재원 비중이 과도한 실정이다. 지방정부가 수립하는 중기지방재정계획은 이론적으로는 지역성을 우선적으로 감안한다고 볼 수 있으나 실제로 사업의 선택 및 집행은 중앙정부의 지원에 의해 크게 영향을 받게 되어 지역성과 자율성을 해치고 있다. 이와 함께 지방정부에는 합리적인 중장기계획 수립 및 집행을 위해 필요한 과학적인 세입·세출 예측기법, 전문인력 및 전담기구 등이 미비되어 있어 지역 발전을 위한 지방재정계획의 역할이 미약한 실정이다.

3) 재원의 지속성측면

(1) 국고지원의 구조적 불안정성

중앙정부에서 지원하는 국고보조금의 규모는 국가재정상태 및 정책기조변화에 따라 연도별로 기복이 심하여 안정성과 예측가능성이 상대적으로 낮은 것으로 평가되고 있다. 이는 국고보조금이 지방정부의 필요성이나 중장기 계획에 의해서가 아니라 중앙부처의 연도별 예산사정에 따라 재원규모가 결정되어 안정적인 재원조달을 보장하지 못하기 때문이다. 지방교부세나 지방양여금의 재원은 법으로 정해져 있으나 국고보조금은 매년 예산심의를 거쳐야 하는 제약조건을 갖고 있다. 그리고 중앙부처의 사업별 보조금 지원계획이 지방정부의 자체계획과 일치하지 않기 때문에 지방자치단체가 추진하고자 하는 전략사업에 대한 재원의 안정적 확보가 곤란하다. 이 결과 중앙부처 단위에서 사업규모가 변경되면 시·군의 예산부담액도 자동적으로 수정될 수 밖에 없어 사업기간이 연장되는 현상이 발생하고 있다.

(2) 양여재원의 조세제도 의존성 심화

국고보조금이 매년 예산심의를 거쳐 결정되는데 비해 지방양여금의 재원은 법

률로 규정되어 있다. 지방양여금법에 따르면 지방양여금의 재원은 주세와 전화세의 전액, 농어촌특별세관리특별회계 전입액(농어촌특별세의 19/150)로 구성된다. 따라서 국세의 특정세목을 재원으로 하는 지방양여금은 국고보조금에 비해 연차별 수입이 비교적 안정적이고 예측가능성도 높은 편으로 양여금사업의 계속성과 안정성을 확보할 수 있는 장점이 있다(임성일, 1996).

그러나 다른 한편으로는 주세의 경우 국제적인 통상압력에 기인하는 주류별 세율의 인상·인하에 따른 세원의 불안정과 장기적인 술소비량 증가추세 둔화에 따라 재원이 불안정하며, 전화세는 국제 및 시외전화, 이동통신 등 통신요금의 하향조정으로 세수증가 속도의 둔화가 예상되고 있다. 1991년 양여금제도 도입 당시에는 주세 15%, 전화세 100%, 토지초과이득세 50% 등의 3가지 세목으로 운영되었다. 당시에 토지초과이득세는 전체 양여금 재원의 10%를 차지하고 있었으나 1994년 헌법재판소의 헌법불합치 판정을 받음에 따라 1995년 이후 세입규모가 미미하게 되고 1999년부터는 양여금 재원에서 제외된 바 있다. 일반적으로 특정 사업이 양여금 대상사업으로 결정되면 연차별 지원은 가능하나 물가상승 등에 의한 사업비 추가소요시 사업기간이 연장되는 사례가 발생하고 있어 재원의 안정적 지속성을 충족시키지 못하고 있다.

(3) 지방교부재원의 경직성

우리나라의 지방교부세는 그 총액이 법률에 의해 고정되어 있다. 지방교부세율의 법정화는 한편으로는 지방재정의 안정성과 계획성을 보장한다는 장점이 있으나, 다른 한편으로는 재정의 경직성을 심화시키는 단점이 있다. 법정교부율에 의해 총액이 결정되는 현행의 교부세제도는 한정된 공급액을 수요자인 지방자치단체에 분배하는 일종의 배급제도이다. 이러한 배급제하에서는 항상 수요초과가 존재하게 되고 수요와 공급의 신축적 조정에 의해 결정되는 체제에 비해 자원배분상의 효율이 현저히 저하된다고 알려져 있다. 또한 지방교부세제도는 중앙정부에 의한 일방적인 공급제한이라는 관점에서 국가행정의 분권화와 시장경제의

창달을 지향하는 장기적인 국가발전방향과도 상치되는 제도이다(이계식, 1987).

우리나라의 지방교부세 총액은 내국세의 일정비율(중전의 13.27%에서 2000년부터 15%로 인상)로 법정화되어 있어 연도별 총 규모는 비교적 안정적이거나 내국세의 신장에 연동화되어 경기변동의 영향이 크다. 지방교부세의 규모와 관련하여 자치단체 일반회계 세입 중 지방교부세의 비중은 15% 정도로 국고보조금 19%에 비해 낮은 수준이다. 한편, 증액교부금의 경우 연도별로 변동이 심하여 매우 가변적인데, 1993년에는 전무하였으나 1995년에는 2,400억원이 교부되었다.

향후에도 지방자치제도의 발전에 따른 국가사무의 지속적인 지방이양, 주민복지 향상요구, 지역경제기반 확충 등을 감안할 때 지방재정수요는 크게 증가할 것으로 예상되고 있어 지방교부세의 안정적 신장성이 요구되고 있다. 따라서 경제여건의 변화에 따라 교부금에 대한 수요와 공급의 신축적인 조정을 반영할 수 있는 방향으로 개편될 필요가 있다.

(4) 지역균형개발财源의 변동성 심화

앞에서 살펴 본 바와 같이 토지관리 및 지역균형개발 특별회계의 주요 수입원들은 사회경제적 여건이 급격하게 변함에 따라 변동 및 소멸하여财源의 불안정성이 심화되고 있다. 특히 1998년 이전에는 세입결산이 세입예산을 2배 이상 초과하기도 하는 등 세입에 대한 문제가 없었으나 1998년 이후부터는 세입결산액이 예산액에 미치지 못하게 되어 회계의 존립 자체에 대한 의문이 제기되고 있는 실정이다¹²⁾. 한때 전체세입의 50%를 초과하기도 하였던 택지초과소유부담금은 관련법률의 위헌 판정으로 소멸되었으며, 이를 대신할 수 있는 개발부담금이나 과밀부담금은 외환위기 이후의 경제불안으로 큰 신장을 기대하기 어렵다. 대신 최근에 들어와 토지매각대금이나 전년이월금과 같이 안정성이 보장되지 않는 재원에 대한 의존도가 심화되고 있다. 따라서 지역균형개발사업의 원활한 추진을

12) 특별회계 통폐합시 동 회계의 존치 여부에 대한 검토가 있었으나 낙후지역개발, 보유 고정자산 관리, 택지초과소유부담금 환급금 처리, 개발제한구역 훼손부담금 출납 등의 필요성에 따라 존치하기로 하였다(국회사무처, 2000년도 예산안 분석보고서).

지원하기 위해 안정적인 세입재원 확보와 세출예산의 효율화 방안이 필요하다.

(5) 지방재정계획의 일관성 결여

중기지방재정계획은 집행이 법률에 의해 담보되지 않기 때문에 단순히 중기의 지방재정을 전망하는 형식에 불과한 실정이다. 중기지방재정계획의 운용은 경제·사회여건의 변화와 정책방향 변경시 매년 연동화하여 수정되는 방식으로 사용되고 있다. 재정계획의 연동화는 한편으로는 계획과 현실의 괴리를 해소하여 여건변화를 반영할 수 있는 장점이 있으나, 다른 한편으로는 예산편성 당시의 시책변화, 여론 등에 민감하게 반응하는 등 중기재정계획에 따른 일관성 있는 예산편성 및 집행이 어려운 문제점이 있다.

이와 같은 형식적인 중장기 재정전망과 전년도 답습주의 예산편성 관행 때문에 중장기적 정책목표에 입각한 자원배분이 이루어지지 못하고 있다. 이는 회계연도 독립의 원칙에 의한 예산집행상의 제약으로 중장기 사업계획의 효율적인 집행이 어려워 각 연도 예산의 연속성, 통합성을 갖기가 곤란하기 때문이다¹³⁾. 자치단체의 중기재정계획에서는 재원의 상당부분을 지방채 발행에 의해 조달토록 하고 있는데 실제로는 중기재정계획과 지방채발행계획의 연계가 거의 이루어지지 않고 있다.

4) 주체간 투자분담의 측면

(1) 불합리한 자원분담 체계

국가와 지방자치단체간의 투자분담 기준은 국가와 지방간의 기능구분과 밀접

13) 중앙정부 차원에서는 국가의 중장기계속사업의 안정적 예산확보를 위해 사업비 총액에 대해 5년 동안에 걸쳐 지출이 허용되는 계속비 제도를 도입하고 있으나 2000년도의 경우 교통부문(도로, 항만, 철도) 10개 등 모두 12개 사업에 불과하여, 대부분의 장기계속사업을 매년도 예산사정에 따라 사업비를 책정하고 있다(국회예산결산특별위원회, 2000년도 예산안 검토보고서).

한 관계가 있다. 따라서 국고보조금의 주체간 분담비율을 합리적으로 결정하기 위해서는 사업의 성격을 국비지원사무, 국가사무, 지방고유사업으로 구분하는 것이 필요하게 된다. 국고보조금의 기준보조율은 사업의 성격에 따라 차이가 매우 크다. 예를 들어 국가관리 방조제 개보수사업과 같이 국가의 책임을 지방정부가 대행하는 경우에는 전액을 국가가 지원하고 있으나, 농촌특산단지육성과 같이 사업의 효과가 당해 지역에 국한되는 경우에는 사업비의 20%만 국가에서 지원되고 있다. 1997년도의 국고보조금사업 집행실적에 따르면 총사업비 중에서 국고보조금과 지방비의 비중이 대략 6대 4로 나타났다. 국고보조금 사업비의 중앙정부와 지방정부의 분담비율은 연도별, 소관부처별로 차이가 큰 것으로 나타나고 있다. 먼저 연도별 분담비율을 보면 1990년의 경우 국비의 비중이 64%를 차지하였으나 1994년에는 50%에도 미달하였다가 1997년에는 다시 57%로 증가하는 등 변화가 심하게 나타나고 있다.

<표 3-9> 국고보조금 사업비의 주체별 분담비율(1997)

(단위 : 10억원, %)

연 도	국고보조사업비	국고보조금	지방비
1990	3,212 (100.0)	2,068 (64.4)	1,144 (35.6)
1992	3,746 (100.0)	1,956 (52.2)	1,790 (47.8)
1994	5,673 (100.0)	2,801 (49.7)	2,852 (50.3)
1997	9,518 (100.0)	5,373 (56.5)	4,145 (43.5)

주 : 지방비 부분에는 기타비용 포함.
 자료 : 행정자치부. 각년도. 지방재정연감.

소관부처별로도 분담비율이 큰 차이를 보이고 있는데, 1997년의 경우 외무부의 국고보조금 대상사업인 일반여권발급의 경우 전액 국고에서 지원되었으나 국가보훈처의 3·15의거 성역화사업의 경우 국비지원은 전무한 경우도 있었다. 그 밖의 부처는 산업자원부, 보건복지부, 농림부 등의 소관사업은 국고지원비율이 60%를 상회하였으며, 건설교통부, 문화관광부, 농업진흥청, 환경부 등의 소관사업은 국고지원비율이 50%에도 미달하여 지방정부의 부담이 상대적으로 높았다.

국고보조금 대상사업 중 운동장, 체육관, 청소년수련시설 등 대형시설사업은 소액의 정액보조사업으로 지방비 부담이 과중한 것으로 지적되고 있다. 또한 조건부 보조금의 비중이 증가하고 있어 지방정부의 자율성을 저하시키는 요인이 되고 있다. 1980년대 말까지 8대 2였던 일반보조금과 조건부보조금의 비율이 최근에는 5대 5 수준으로 변하였다. 이상에서 살펴본 바와 같이 국고보조금의 주체별 분담비율이 연도, 부처, 사업 및 지방자치단체에 따라 큰 차이를 보이고 있는 것은 국고보조금이 객관화된 산정기준이 아니라 대부분이 행정상의 편의와 관계에 의해 산정되어 주관적이고 자의적인 판단에 좌우되기 때문이다.

<표 3-10> 부처별 국고보조금사업의 주체별 분담비율(1997)

(단위 : %)

부 처 별	계	국고보조금	지방비	기타
계	100.0	56.5	40.0	3.5
외교통상부	100.0	100.0	0.0	0.0
행정자치부	100.0	60.5	39.5	0.1
교 육 부	100.0	58.5	41.5	0.0
문화관광부	100.0	42.6	57.4	0.0
농 립 부	100.0	62.0	29.5	8.5
산업자원부	100.0	85.2	13.8	1.0
환 경 부	100.0	46.2	52.9	0.9
보건복지부	100.0	66.4	32.7	0.9
노 동 부	100.0	59.3	40.7	0.0
건설교통부	100.0	39.8	59.9	0.3
해양수산부	100.0	51.5	45.8	2.7
국가보훈처	100.0	0.0	100.0	0.0
병 무 청	100.0	98.3	1.7	0.0
농촌진흥청	100.0	46.1	42.9	11.0
산 립 청	100.0	52.7	42.6	4.7

자료 : 행정자치부, 1998, 지방재정연감.

<표 3-11> 지방양여금과 국고보조금의 국고분담 비율 비교

분 야	단위사업	지역별	지방양여금	국고보조금
도로정비	광역시도	광역시	50	
	지방도	도	60	
	시의 국도	시	60	정액(공사비)
	시의 시도	동	60	
		읍·면	80	
	군도	군	80	
농어촌도로	군	80		
농어촌개발	정주생활권 개발	해당지역	70	70(도서종합개발)
	오지개발	해당지역	70	
수질오염 방지사업	하수종말처리	광역시	10	30-70(폐수종말처리장)
		도청소재지	50	
		기타지역	53	
	분뇨처리	광역시	50	정액
		기타지역	80	
	축산폐수	해당지역	80	50
	오염하천 정화	광역시	30	
		도청소재지	50	
		기타지역	55	
	하수관거 정비	광역시	30	
		도청소재지	50	
		기타지역	70	
농어촌 하수도 정비	면	70		
	마을	-		
청소년 육성	수련관 공부방	재정 자립도 30% 미만	70	30
		30-50%	60	
		50% 이상	50	
	문화의 집	해당지역	70	
	수련시설 특성화	시도본청	50	
		기타지역	50	
지역개발	소하천정비	해당지역	50	

자료 : 경상북도. 2000. 국가와 지방예산간 연계운영에 따른 개선방안

(2) 지방정부의 부담 과중

지방양여금에 대한 지방비 부담에 관한 법률적인 규정이 없음에도 불구하고 실제로는 양여금사업의 지방비 부담비율이 30-90%에 달하여 국고보조사업보다 오히려 높은 것으로 나타나고 있다. 경상북도의 경우 2000년도 양여금사업의 지방비 부담률은 평균 38.6%로 국고보조금사업의 지방비 부담률 31.8%보다 높은 수준이다. 이와 같은 지방비 부담의 과중으로 지방양여금사업 수행을 위한 지방정부의 채무부담행위액이 지방재정을 더욱 악화시키는 요인이 되고 있다.

한편, 과거의 국고보조사업이 지방양여금사업으로 전환되면서 지방정부의 부담률이 증가하는 경우도 발생하였다. 예를 들어 하수종말처리장의 경우 국고보조금에서 지원되던 시기에는 국가와 지방의 부담률이 각각 70:30이었으나, 양여금 사업으로 전환된 이후에는 53:47로 지방비 부담비율이 크게 증가한 것으로 나타났다¹⁴⁾. 따라서 지방재정력의 강화를 위해서 지방양여금 제도의 근본취지에 부합할 수 있도록 양여금 사업의 지방비 부담을 완화시켜 나가는 것이 필요하다.

(3) 재원분담 기준의 자의성

지방교부세는 국고보조금이나 지방양여금과 같이 중앙정부와 지방정부가 일정률을 분담하는 형태가 아니고 중앙정부의 재원인 내국세 수입의 일정부분을 지방정부로 이전하는 제도이다. 그리고 지방교부세는 일반재원으로서 중앙정부와 지방정부간의 명문화된 부담비율은 규정되어 있지 않다. 특히 성격상 특정재원에 가까운 특별교부세의 시책사업, 재해대책, 지역개발 등은 국고보조금이나 지방양여금과는 달리 국비 및 지방비 부담에 관한 구체적인 기준이 설정되어 있지 않다. 이 결과 객관화된 계산식이 아닌 주관적인 판단에 의해 배분되어 자의적인 요인이 크다는 지적이 있다.

아울러 지방교부세의 규모를 결정하는 변수로 사용되는 기준재정수요액 산정

14) 경기도 양평군, 안성군, 여주군 및 제주도 북제주군에 대한 설문조사 결과이다(김정훈(1998)에서 재인용).

이 인구, 면적, 가구수 등 객관화된 지표가 아닌 공무원수나 통리수 등 지방정부가 인위적으로 조정할 수 있는 지표가 사용되는 것도 문제점으로 지적되고 있다. 중앙정부 차원에서는 지방정부에서 산정한 재정부족액의 합계가 교부세 총액을 넘어서게 되는 경우 이를 감액하는데 이때 사용하는 보정계수 등을 통해 지방교부세의 지방자치단체간 배분에 자의성이 개재되는 문제점이 있다.

(4) 지역균형개발사업의 투자분담 이행실적 부진

개발촉진지구사업의 국고지원액이 사업별 기준에 의해서가 아닌 지구별 총액 기준으로 결정되기 때문에 이를 초과하는 금액은 지방정부가 부담하고 있다. 따라서 해당 지역의 재정상태나 투자수요 등을 감안할 수 있는 정형화된 투자분담 원칙을 정립할 필요가 있다.

1996년에 지정된 7개 지역의 제1차 개발촉진지구사업의 공공부문 투자실적을 분석하여 보면 전반적으로 계획대비 투자실적이 10%에도 미달하여 매우 부진한 가운데 국비와 지방비의 비중이 각각 약 7대 3으로 국비투자가 지방비투자의 2배를 상회하였다. 당초 계획에서는 국비와 지방비의 비중이 6대 4 정도였으나 실제 투자는 지방비의 실적이 매우 저조하여 지방정부의 참여가 양적, 질적 수준에서 모두 낮게 나타나고 있음을 알 수 있다. 특히 개발촉진지구 사업의 총 투자계획 중 민간자본의 비중이 70% 이상을 차지하여 압도적으로 높는데 실제 투자는 중앙정부나 지방정부의 수준에도 미달하여 극히 부진한 실적을 보이고 있다.

이와 함께 개발촉진지구사업 등 낙후지역개발에 지원되는 국고지원이 이들 사업계획의 상당부분을 차지하고 있는 민간투자사업의 유치실적 및 실현가능성을 고려하지 않고 지원되어 계획의 실효성과 자원배분의 형평성을 저하시키는 요인이 되고 있다. 또한 상당부분의 공공투자가 대규모 민간투자사업의 추진과 연계되어 있어 민간투자사업이 부진할 경우 공공부문 투자도 동시에 지연되는 문제점이 있다. 따라서 1개 사업지구당 5년으로 한정되어 있는 공공부문 투자 기간을 민간사업이 일정 궤도에 진입할 때까지 연장하는 방안도 필요하다(기획예산처, 1999).

<표 3-12> 제1차 개발촉진지구사업의 주체별 투자분담

(단위 : 억원, %)

구 분	계	국 비	지방비	기타(민자)
투자계획(A)	12,647 (100.0)	1,967 (15.6)	1,303 (10.3)	9,377 (74.1)
투자실적(B)	836 (100.0)	463 (55.4)	212 (25.4)	161 (19.2)
B/A(%)	6.6	23.5	16.3	1.7

자료 : 국토연구원 내부자료.

(5) 주체간 투자분담의 가변성

중기지방재정계획에는 사업별로 국고보조금, 양여금, 지방비 등 재원별 분담액이 명시되어 있다. 그러나 계획의 집행이 중앙 및 지방정부의 예산사정에 따른 연동계획으로 운용되기 때문에 중장기 투자비 확보의 실효성이 낮으며, 주체별 투자분담 또한 가변성을 지닐 수 밖에 없다. 특히 중기지방재정계획은 국비지원 사업을 시행하기 위해 요구되는 지방비 확보를 위해 지방채 발행에 과도하게 의존하고 있어 중장기 지방재정운영의 건전성을 저해하고 있다. 그러므로 중기지방재정계획에는 지역발전을 위한 제도개선이나 지방재정력 확충을 위한 지구노력 등을 포함할 필요가 있으며, 지방자치단체가 수립한 투자계획의 내용을 이행하는 것을 조건으로 국가의 재정지원을 부여하는 방안도 검토할 필요가 있다.

5) 중앙·지방간의 합의 및 이행 의무관계 측면

(1) 당사자간의 수평적 협약관계 부재

법률에 의해 교부되는 국고보조금을 넓게 해석하면 중앙정부와 지방정부간에 이루어지는 일종의 계약으로 볼 수 있다(강인재 외, 1993). 그러나 이 계약은 중앙정부가 제시한 조건을 지방정부가 수락할 때 성립한다. 이론적으로 계약은 상대방이 제시한 조건에 대해 쌍방이 만족하여 서로 합의하여 성립하게 된다. 그러

나 국고보조금의 경우에는 지방정부의 입장에서 거절하면 손해가 되므로 거절할 수가 없다. 또한 보조금 지급에 수반되는 불리한 조건을 감수해야 하거나 중앙정부의 일방적인 조건변경에 따라 지방정부의 부담이 증가되는 경우가 발생하기도 하는 불평등의 문제를 안고 있다.

선진국의 경우 국고보조금의 예산편성 및 집행에 있어 지방정부의 의사와 계획이 충분히 반영되는 제도가 확립되어 있다¹⁵⁾. 그러나 우리나라의 경우에는 대부분의 국고보조금이 중앙정부의 일방적 의사와 지시에 의해 편성 및 집행이 이루어지고 있다. 이 결과 지방정부에 의한 사업의 필요성 내지 중요도에 대한 판단과 경비분담능력 등이 제대로 반영되지 못하여 불필요하거나 지방부담이 과도한 사업이 추진되어 사업의 부실이나 반납이 발생하는 문제점이 있다.

우리나라의 국고보조금은 중앙정부가 작성하여 시달된 지침에 따라 지방정부가 신청하면 지원되는 수직적 재정협력제도로써 중앙정부와 지방정부간의 합의를 통해 당사자간의 이행이 의무화되는 협약관계는 결여되어 있다. 그러므로 보조금을 통해 국가의 지원을 부여할 때 지방정부가 일정조건을 충족할 경우 지원을 제공하는 사전약속의 형태를 취함으로써 지방정부의 능동적인 참여를 유도할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 이 경우 지방정부간의 경제 및 재정력의 불균형으로 부익부 빈익부 현상이 초래될 수 있으므로 국가지원조건을 차등화하여 낙후지역에 대해서는 정도에 따라 지원비율을 높이는 방식이 필요하다.

국고보조금과 마찬가지로 지방양여금도 중앙정부의 지침 및 지시에 의해 편성과 집행이 이루어지고 있다. 마찬가지로 경비분담능력 등이 제대로 반영되지 못하여 불필요하거나 지방부담이 과도한 사업이 추진되고 이에 따라 사업의 부실이나 추진상의 비효율이 발생하고 있다. 따라서 지방양여금 제도 역시 중앙정부와 지방정부간의 수직적 재정조정제도로써 당사자간의 합의 및 이행의무관계를 규정하는 협약관계는 결여되어 있다.

15) 일본, 캐나다에서는 국고보조금의 편성 및 집행과정에 지방정부의 의사와 계획이 충분히 반영되며, 미국의 특정사업보조금(project categorical grants)은 지방자치단체의 신청에 의해 지급되고 있다(이계석, 1987).

(2) 수직적 재정조정 및 배분

지방교부세 중에서 보통교부세와 특별교부세는 법률에 의해 교부가 보장되는 재원으로서 당사자간의 협약과 관계없이 집행이 보장된다. 지방교부세의 산정에 있어 지방정부가 담당하는 역할은 중앙부처에서 작성하여 시달하는 지침에 따라 교부금을 산정하여 신청하는 것이다. 따라서 지방교부세도 국고보조금이나 지방양여금과 마찬가지로 일방적이고 하향식 재정조정제도이다. 법률에 의해 그 규모가 설정되어 있는 보통교부금과 달리 증액교부금은 국가시책이나 예산사정에 따라 유동적으로 운용되고 있으나 이 경우에도 중앙정부와 지방정부간의 협약관계는 결여되어 있다.

토지관리 및 지역균형개발 특별회계는 특정목적을 위한 재원으로 중앙부처의 예산사정 및 정책기조에 따라 집행된다. 특별회계의 특성상 매년도에 예상되는 세입에 의거하여 지출계획이 수립되어 중장기 사업계획에 따른 투자체계가 정립되어 있지 않다. 그리고 분야별 자원배분 및 사업결정에 중앙정부의 자의성이 강하여 지방정부와의 협약관계는 결여되어 있다.

(3) 지방재정계획의 이행장치 미약

중기지방재정계획은 지방자치단체가 자체적으로 수립하는 계획으로 중앙부처의 승인 및 국무회의의 보고과정이 있으나 이것이 집행의 보장을 의미하지는 않는다. 지방중기재정계획 수립시 중앙정부와 지방정부가 협의하여 사업을 선정하는 과정이 없으며 재원의 분담의무 등에 관한 당사자간의 협약관계 또한 결여되어 있다. 그러나 중기지방재정계획을 국가와 지방자치단체간 재정상의 연계를 강화하는 방안으로 활용할 수 있다. 지역개발 관련 사업중 대규모 투자사업은 국가재원의 지원이 필요하므로 중앙정부와 협의 및 조정을 거쳐 계획을 수립하는 것이 필요하다. 이 경우 계획조정과정에서 지방자치단체간의 경쟁, 중복투자, 경쟁력 및 비교우위 등에 대한 정보를 충분히 제공하여 합리적인 계획이 수립되고 집행을 지원하는 장치를 마련하는 것이 필요하다.

6) 절차의 민주성 측면

(1) 이원화된 국고지원신청 절차

국고보조금의 신청은 시·군·구에서 시·도를 경유하여 행자부 및 중앙부처에 신청이 이루어지고 있다. 이와 같이 신청 절차가 이원화되어 행정력이 낭비되는 요인이 되고 있다. 또한 중앙과 지방정부가 공동으로 참여하는 심의·조정기구가 결여되어 보조금 배분과정에 지방정부의 의견이 제대로 반영되지 못하고 있다. 절차의 민주성과 함께 보조금사업의 성과를 공개하여 정부의 책임성을 제고하는 것이 필요하나 사업성과에 대한 주민의견 청취, 만족도 조사 등이 이루어지지 않고 있다. 따라서 중앙부처와 광역자치단체 및 기초자치단체와의 예산협의 활성화를 통해 지역숙원사업 관련 예산을 투명하고 공정하게 배분하는 절차가 필요하다. 또한 보조금 예산신청시 지방자치단체의 우선순위를 명시하도록 하여 이를 예산편성에 고려하도록 의무화하는 방안도 필요하다.

지방양여금도 국고보조금과 마찬가지로 시·군·구는 시·도를 경유하여 행자부 및 중앙부처에 별도로 신청해야하는 등 절차가 이원화되어 행정력이 낭비되고 있다. 또한 중앙과 지방정부가 공동으로 참여하는 심의·조정과정이 있으나 형식적으로 운영되고 있는 실정이다. 따라서 지방양여금 산정 및 운영과정에서 이해당사자간의 협의가 활발히 이루어져 국가의 시책과 자치단체의 선호간에 조화를 이루도록 해야 할 것이다.

(2) 형식적인 지방정부 참여

지방교부세는 지방의 고유재원이라는 것을 전제로 하면 제도운용에 자치단체의 적극적인 참여가 필요하다. 이에 따라 지방교부세 산정을 위한 기준재정수요액 및 기준재정수입액, 단위비용 산정 등을 위해 지방자치단체가 작성한 자료를 토대로 하고 있을 뿐이다. 이 결과 지방자치단체의 역할과 참여범위가 매우 제한되어 기초자료 작성 수준에 불과하다. 그러므로 지방교부세의 배분 및 운용과정

에서 중앙부처와 자치단체가 대등한 조건에서 참여하는 협의체 구성 등을 통해 객관성과 민주성을 제고할 필요성이 크다. 이를 통해 자치단체의 실질적인 행정 수요가 제대로 반영되어 현실적이고 정확한 지방재정 수요를 산정해야 한다. 아울러 지방교부세의 산정 및 배분과정에 관한 정보를 주민들에게 공개하는 방안도 필요하다. 일본의 경우 지방재정위원회를 설치하여 교부금 총액 결정에 지방자치단체의 입장이 반영될 수 있도록 하고 있으며, 호주에서는 중앙정부 및 주정부의 대표로 구성되는 수상회의를 통해 교부금의 총액 및 교부방법이 결정되며 주 단위에서는 교부금위원회를 설치하여 공평한 배분을 모색하고 있다(이창균, 1997).

(3) 지역균형개발사업의 주민참여 미흡

토지관리 및 지역균형개발 특별회계의 국고지원 재원의 확정 및 배정과정에 지방정부의 참여기회가 마련되어 있지 않아 지방정부의 의사보다는 중앙정부의 판단이 결정적인 요인으로 작용한다. 따라서 사업별 재원배분 과정에 지방자치단체가 활발히 참여하여 계획의 실효성을 제고하는 것이 중요한 과제이다. 특히 지역균형개발 사업의 수립 및 집행단계에 주민의 참여를 유도하여 실질적으로 주민이 주도하는 계획이 되도록 다양한 통로를 마련하여 시행하는 것이 필요하다. 여기에는 주민포럼, 개방형 계획, 참여설계 등이 포함된다.

(4) 지방재정계획의 무의미

중기지방재정계획은 지방자치단체가 작성하며 지방재정계획심의위원회의 심의를 통해 확정되며, 이를 중앙부처에 보고하도록 되어 있다. 확정된 각 지방자치단체의 중기지방재정계획을 토대로 전국적인 종합중기지방재정계획이 작성된다. 그러나 중기지방재정계획의 수립과정에서는 지방정부가 주체가 되고 있으나 예산과의 연계가 미흡하여 실천이 보장되지 않는다. 따라서 실천이 보장되지 않는 계획이란 측면에서 보면 민주적 절차가 무의미해진다.

5. 실태분석의 결과 종합

이상에서 살펴 본 우리나라의 정부간 재정조정제도의 문제점은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 지원대상사업의 전략적 선택성 측면에서 대상사업이 법률의 규정에 의해 지나치게 세분되어 있고, 여건변화에 따른 전략적 사업을 선정하여 투자할 수 있는 여건이 미흡하다. 국고보조금의 경우 158개 사업으로 세분되어 있으나 실제로는 훨씬 많은 500여개에 이르고 있으며, 양여금사업은 5개 분야, 15개 단위사업으로 한정되어 있다. 이들 사업은 법률로 규정되어 있어 경제 및 사회적 여건변화에 따라 탄력적으로 조정하기가 불가능하다.

둘째, 지역특성과 자율성 측면에 있어 전반적으로 지역의 특성 반영이 미흡하며, 지방자치단체에서 원하는 사업의 반영이 곤란할 뿐만 아니라 경직된 구조를 유지하고 있다. 지방정부가 원하는 사업을 중심으로 하는 것이 아니라 중앙정부에서 설정한 획일적인 사업에 따라 지방정부에서는 규정된 사업비만 부담하는 형식으로 운영되기 때문에 사업선정과 재원분담시 지역특성을 반영할 수 있는 여지가 거의 마련되어 있지 않다.

셋째, 중기적 차원에서 지역의 어느 부문에 어느 정도의 중앙정부 지원이 이루어질 것인가 매우 불분명하여 재원의 안정성이 확보되어 있지 못하다. 이는 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부의 예산도 단년도 예산주의에 의해 편성되며, 예산편성이 그때 그때의 상황에 따라 가변적이기 때문이다. 이 결과 보조금, 양여금 등의 연도별 지원규모가 기복이 심하며 중기지방재정계획의 제대로 실천되지 못하고 있다.

넷째, 투자분담의 협동성 측면에서 투자분담에 대한 일정한 기준이 설정되어 있지 않아 지방자치단체간 투자분담비율의 격차가 심화되고 있다. 국고보조금사업의 경우 국고보조율이 20-100%로 사업에 따라 큰 차이가 있으며, 양여금사업도 지방비 분담율이 30-90%에 달하여 차이가 크다. 특히 상이한 재정능력을 가진 지방자치단체간에 차등적 분담체계가 마련되지 못하여 국고보조사업이나

양여금사업에 의해 지방자치단체간의 재정력 불균형이 심화되는 결과를 초래하고 있다.

다섯째, 당사자간의 협약성 측면에서 중앙정부와 지방자치단체간에 합의개념을 통한 수평적 협약관계가 부재하다. 이는 국고보조금, 지방양여금, 지방교부세 등 우리나라의 재정조정제도가 중앙정부와 지방자치단체간의 합의를 통한 협약관계가 아닌 중앙정부의 재량에 의한 수직적 재정조정제도이기 때문이다.

여섯째, 절차의 분권적 통합성 측면에서는 지방자치단체의 전략과 여건을 국가 지원 및 국가의 정책방침에 반영하는 장치가 매우 취약하다. 국고보조금과 지방양여금의 경우 신청 및 조정절차가 행정자치부와 관련부처로 이원화되어 있으며, 결정내용을 심의하기 위한 중앙과 지방정부가 공동으로 참여하는 공식적인 심의 및 조정기구가 결여되어 있다.

지금까지 도출된 우리나라의 중앙정부와 지방자치단체간 재정협력시스템을 6가지의 분석앵글(angles)에 따라 점검한 결과, 도출된 문제점을 정리·제시하면 <표 3-13>과 같다.

<표 3-13> 분석기준별 문제점의 개괄

구 분	대상사업	지역성 및 자율성
국고 보조금	· 농림어업 등 158개 사업(세부사업은 500여개)으로 지나치게 세분화 및 규모의 영세화 · 전략적 사업의 육성 곤란	· 획일적인 국고보조율 적용으로 지역간 차등화지원 곤란 · 세분화된 사업의 엄격한 용도지정으로 자율성 결여
지방 양여금	· 도입목적인 지역균형발전에 부합하지 않는 사업이 혼재 · 국고보조사업과 차별성 부족	· 사업선정시 지역특성 반영곤란 · 양여금의 지역간 재정보정효과가 미약
지방 교부세	· 보통교부세 : 일반행정 서비스 공급을 위한 재원부족 지원 · 특별교부세 : 특정사업 지원으로 국고보조금과 차별성 부족 · 증액교부금 : 대상사업 선정시 자의성 개재	· 보통교부세: 교부금에 의해 지방재정의 부익부 빈익빈 현상이 심화 · 특별교부세 및 증액교부금: 사업선정시 지역성 고려 미흡

구 분	대상사업	지역성 및 자율성
토지관리 및 지역균형개발특별회계	<ul style="list-style-type: none"> · 지역균형개발, 발제한구역 주민지원 및 수도권 정책 지원, 토지매입 및 토지매입자금 용자 등에 사용 · 전략산업육성 재원 부족 · 대상사업의 사회·경제여건 변화에 대응 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업선정 및 추진시 지역성 고려 부족 자율적 추진 곤란 · 획일적인 지원기준 및 대상사업 선정으로 지역간 차등화 부족
중기지방재정계획	<ul style="list-style-type: none"> · 일반행정, 문화관광, 농림수산, 경제, 사회, 지역개발 등 전 분야의 중기투자계획 · 답습주의 예산편성 및 분야별 재원안배로 특정분야 중점육성 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> · 형식화된 계획수립으로 지역특성 반영 곤란 · 중앙부처의 지원에 영향을 받아 자율적 추진 미흡

구 분	재원의 안정성	주체간 투자분담
국고보조금	<ul style="list-style-type: none"> · 연례적 예산편성으로 안정성이 보장되지 못함 · 국가재정상태 및 정책기조 변화에 따라 연도별 기복이 큼 	<ul style="list-style-type: none"> · 국가부담비율이 사업에 따라 20-100%로 차이가 큼 · 유사한 사업간에도 기준보조율이 상이하게 설정
지방양여금	<ul style="list-style-type: none"> · 재원의 법제화로 안정성 및 예측가능성은 보조금에 비해 우수 · 양여금 재원인 주세, 전화세의 신장성이 낮음 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방비 부담율이 30-90%에 달하여 지방비 부담이 과중 · 양여금사업의 지방비 부담에 대한 법적 근거가 없음
지방교부세	<ul style="list-style-type: none"> · 보통교부세 및 특별교부세: 교부율(내국세의 15%)의 법정화되어 있어 신장성이 취약 · 증액교부금: 연도별로 매우 가변적으로 불안정 	<ul style="list-style-type: none"> · 보통교부세 및 증액교부금: 전액 국가가 부담 · 특별교부세: 시책분 교부금 사업의 지방비 부담률이 과도
토/지관리 및 지역균형개발특별회계	<ul style="list-style-type: none"> · 개발부담금, 과밀부담금 등의 연도별 세입규모가 건설경기 등에 좌우되어 매우 불안정 · 사회·경제변화에의 대응 미흡으로 회계의 존립문제 대두 	<ul style="list-style-type: none"> · 객관적인 재원분담체계 결여 : 개축구사업의 경우 지구별 총액지원으로 초과분은 지방정부 부담 · 주체간 투자계획대비 집행실적저조

구 분	재원의 안정성	주체간 투자분담
중기지방 재정계획	<ul style="list-style-type: none"> · 매년 연동화되는 계획으로 당해년도의 예산사정에 좌우 · 지방정부의 자주재원 부족 및 중앙정부 의존성 심화로 예측가능성 낮음 	<ul style="list-style-type: none"> · 자체사업, 양여금사업, 보조금사업 등 사업성격에 따라 주체간 투자분담비율이 가변적 · 지방비 확보를 위한 지방채 발행 등 지방정부 채무 증가

구 분	당사자간의 협약성	절차의 민주성
국고 보조금	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙정부와 지방정부간의 협약관계 결여 · 중앙정부의 일방적 조건변경 가능으로 지방정부 불평등 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체는 행자부 및 중앙부처에 신청하는 절차의 이원화 및 중복 · 중앙· 지방정부 합동의 심의· 조정기구 결여
지방 양여금	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙정부와 지방정부간의 수직적 재정협력제도로서 당사자간의 협약관계 결여 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체는 행자부 및 중앙부처에 신청하는 절차의 이원화 및 중복 · 중앙· 지방정부 합동의 심의· 조정기구 결여
지방 교부세	<ul style="list-style-type: none"> · 보통교부세 및 특별교부세 : 법률에 의해 보장 · 증액교부금 : 국가시책 및 주변상황에 좌우되며 당사자간의 협약관계 결여 	<ul style="list-style-type: none"> · 보통교부세 및 특별교부세: 지방정부 참여방식이 제한적이고 형식적 · 증액교부금 : 정치적 고려 및 자의적 판단에 의해 영향
토지관리 및 지역균형 개발특별 회계	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙부처의 예산사정 및 정책기준에 따라 집행 · 이행보장을 위한 정부간 협약관계 결여 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방정부 및 주민참여 기회의 부족 · 사업추진을 위한 민간부문의 참여유도장치 미흡
중기지방 재정계획	<ul style="list-style-type: none"> · 지방정부가 수립한 계획에 대해 중앙부처의 승인과정이 있으나 집행이 보장되지 않음 · 당사자간의 협약관계 결여 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체가 작성후 지방재정계획심의위원회에서 심의 및 확정 · 자율적 계획추진이 곤란한 형식적 민주화

CHAPTER 4

지역개발관련 정부간 협약제도의 외국사례

1. 프랑스의 계획계약(Plan Contract) 제도

1) 배 경

(1) 계획계약의 정의

프랑스의 국토계획은 제2차 세계대전 이후 경제계획과 병행하여 1950년대부터 산업발전 및 인구재배치에 주안점을 두고 중앙정부 주도로 정책이 추진되었으나 1982년부터 실시된 지방분권화와 더불어 새로운 전기를 맞게 되었다. 지방분권화 실시 이후에는 과거의 중앙집권체제 때와는 다른 새로운 국토계획체제의 도입이 필요하게 되었는데, 특히 국가와 지방자치단체간의 협력·보완관계를 통하여 국토정책의 일관성을 유지하고 지역간 불균형을 해소하는 것이 중요한 과제로 대두되었다. 계획계약(contrats de plan) 제도는 이와 같은 상황에서 도입되었다¹⁶⁾. 본 연구에서 계획계약이란 광역자치단체인 레지옹(région)과 국가(Etat)

16) 계획계약(contrats de plan)이라는 표현은 1982년 지방분권화 이전에도 국가와 도시공동체간의 계약체결 등에 사용되어 용어 및 형식 자체는 새로운 것이 아니나, 지방분권화 이후에는 계획과 계약을 연결하는 개발의 계획화와 지방자치단체의 위상이 강화되는 지방분권화라는 점이 새롭고도 중요한 의미를 갖게 되었다(배준구, 1998b).

가 공동의 이해관계에 있는 사업을 선정하고 이를 위한 재정투자를 분담할 것을 국가와 레지옹의 대표가 공식계약을 통해 약속하는 것을 의미한다. 계획계약을 통해 국가의 우선사업과 자치단체의 우선사업을 균형되고 종합적으로 추진함으로써 국가는 국토개발의 전반적 목표를 달성하고 지역간 조화와 안정을 도모하려고 하였으며, 지방정부는 계약에 의해 안정적으로 확보된 재원을 이용하여 그들이 필요로 하는 분야를 전략적으로 육성하고자 하였다. 계획계약제도는 1984년부터 1988년까지 제1차 계획이 시행된 이후 현재 제4차 계약(2000-2007)이 진행중에 있다. 계획계약제도는 수차례에 걸친 계약체결 및 집행과정을 통해 축적된 경험과 평가를 바탕으로 절차 및 내용을 수정·보완하여 프랑스를 대표하는 지역계획제도로 발전되어 가고 있다. 이하에서는 먼저 프랑스에서 지방분권화가 실시된 1982년 이후의 계획체제의 개혁을 살펴본 다음 이어서 계획계약제도에 관한 내용을 중점적으로 고찰하고자 한다. 특히 계획계약제도의 특성, 수립절차, 내용, 운영메커니즘, 자원구성, 관련기구, 평가 및 정책적 시사점 등을 중심으로 살펴볼 것이다.

(2) 프랑스 계획체제의 변천

프랑스에 있어서 계획은 두 개의 다른 수준, 즉 국가수준(stade national)과 지역수준(stade régional)에서 지속적인 발전이 이루어져 왔다. 먼저 국가수준에서의 계획변천은 3단계로 구분할 수 있다. 먼저, 제 1단계 계획은 제1차 계획(1947-1953년)인 “근대화 및 시설계획(Plan de modernisation et d'équipement)”은 제2차 세계대전 이후 산업시설의 복구에 역점을 둔 제한적이면서도 강제적 성격을 지닌 계획이었다.

제 2단계 계획은 제 2차 계획에서 제 8차계획(1954-1981년)까지의 계획으로서 촉진적 계획(제 2차계획에서 제 4차계획까지)과 유도계획(제 5차계획 이후)의 시기로 구분된다. 이 시기의 계획(특히 제 5차계획부터)은 국가가 일방적으로 계획을 수립·집행하지 않고, 정부와 민간의 협조와 참여하에 계획을 수립·운영하

고, 총괄적 목표는 단지 유도적(indicative) 가치를 지녔다.

제 3단계 계획은 지방분권화의 실시와 더불어 새로이 채택된 분권화계획(planification décentralisée)의 시기로서 제 9차계획(1984-1988년) 이후의 계획이 해당하며, 이 시기의 계획은 계획의 개혁(réforme de la planification)에 관한 법률의 제정·시행으로 국가계획과 지역계획의 새로운 체제가 마련되었다.

지역수준에서의 계획변천도 3단계로 구분된다. 제 1단계는 레지옹행정구역의 설정 및 권역내의 지역계획수립을 규정한 1959년 1월 17일 정령(décret)으로부터 레지옹이 영조물법인(établissement public)으로 승격된 1972년 7월 5일 법률 이전까지의 시기로, 이 당시의 지역계획은 국가가 임명한 레지옹 지사(préfect)에 의하여 수립·집행되었다.

제 2단계는 레지옹을 공법상의 법인격과 예산상의 자치권을 갖는 영조물법인으로 승격한 1972년 7월 5일 법률로부터 계획의 개혁에 관한 1982년 7월 9일 법률 이전까지의 시기로서, 이 때의 지역계획은 국가에 의하여 임명된 레지옹 지사에 의하여 수립되고 심의기관인 레지옹의회에 의하여 승인되었다.

제3단계는 1982년 7월 9일 이후의 시기로서, 이 시기의 지역계획은 레지옹이 지방자치단체의 지위를 갖게되면서, 주민의 대표이며 지방자치단체의 장인 레지옹의회 의장에 의하여 수립·집행되는 분권화된 계획체제를 이루고 있다.

(3) 계획체제의 개혁 내용

계획체제의 개혁배경은 1981년의 대통령선거에서 좌익(사회당)의 미테랑이 대통령으로 당선됨에 따라 주요 선거공약으로 내세웠던 지방분권화, 계획화, 자주관리가 중요정책으로 채택·추진된 것에서 비롯되었다. 이전의 중앙집권체제하에서 야기된 각종 역기능, 즉 지역간 불균형, 지역실정과 특수성의 경시, 중앙의 행·재정적 통제에 따른 지방의 자주성 저해, 새로운 행정수요(특히 광역행정수요)에의 부응 미흡 등을 개선할 필요성에 따라 이루어졌다. 또한 지방분권화의 실시와 더불어 국가와 지방자치단체간의 관계를 지배·종속적 관계에서 보완·

협력의 관계로 전환할 필요성에 따라 계획체제를 개혁하게 되었다.

새로운 계획체제의 토대가 될 원칙으로는 다음과 같은 4가지를 들 수 있다.

첫째, 계획은 집행에서 처럼 수립에서도 국민적(nationale), 민주적, 계약적이어야 한다는 원칙이다. 다시 말하자면 계획은 국가와 중앙정부의 계획이라는 차원을 넘어서 사회의 계획이어야 한다는 의미이다.

둘째, 계획은 상향적-하향적 이중 움직임(double mouvement)을 통하여 분권화되어야 한다는 원칙이다. 이는 전국계획(plan national)은 지역계획(plans régionaux)의 조합(synthèse)이 아니며, 지역계획은 전국계획의 축소된 모습을 이루어서는 안된다는 의미이다.

셋째, 계획은 연속적이어야 한다는 원칙이다. 즉 계획은 시행되어야 하고, 그 시행은 일관성이 있고 통제되어야 한다는 의미이다.

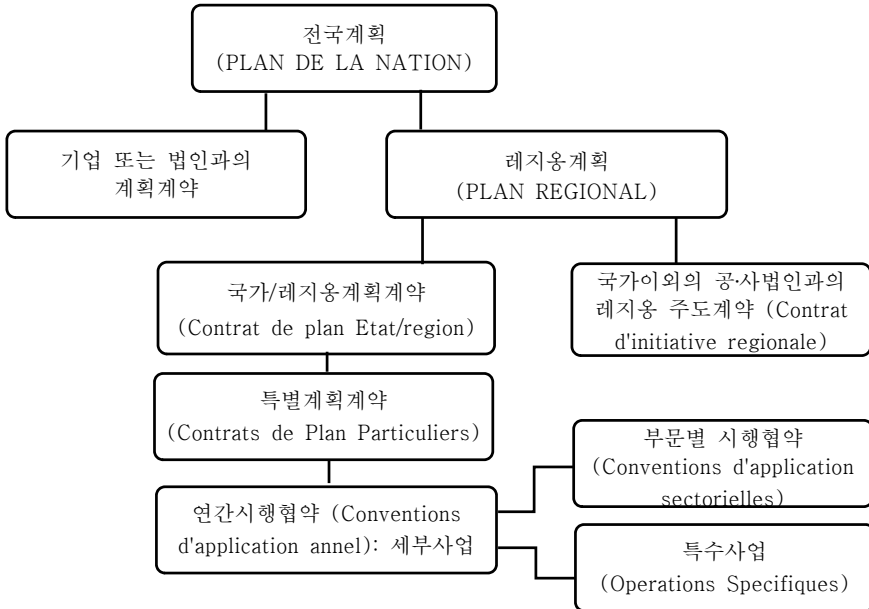
넷째, 계획은 다양한 서비스를 가져야 한다는 원칙이다. 계획은 행정뿐만 아니라 생산부문의 활동에 필요불가결한 서비스기능을 확보해 주어야 한다는 의미를 내포한다.

앞에서 언급한 바와 같이 레지옹의 지위와 계획의 개혁에 관한 1982년 법률의 제정·시행으로 프랑스의 계획은 분권화, 민주화, 계약화되는 면모를 갖추게 되었다. 계획의 분권화는 특히 레지옹(광역자치단체)의 역할을 강화하였다. 레지옹은 국가계획위원회(CNP)의 법적 구성원이 되었다. 분권화 이전에 비하여 전국계획과 지역(레지옹)계획을 보다 명확히 구분하고, 레지옹이 고유한 레지옹계획을 수립하며, 또한 전국계획에 대하여 원하는 우선사업과 그의 견해를 제시할 수 있게 되었다. 이 결과 국가계획과 레지옹계획의 조정수단인 계획계약의 수립에 레지옹의 역할이 증대되었다. 그리고 계획의 계약화로 전국계획과 레지옹계획간의 조정수단을 확보하게 되었다.

계획의 개혁에 관한 법률에 의하면, 새로운 계획체제는 종전의 국가수준의 전국계획, 지역수준에서의 레지옹 계획에 추가하여 계획계약제가 신설되어 <그림 4-1>과 같은 체제로 구성되고 있다. 이 중에서 전국계획과 레지옹계획은 의무화

하고 있으나, 계획계약은 의무화하고 있지 않다¹⁷⁾.

<그림 4-1> 1982년 이후 프랑스의 새로운 계획체제



자료 : 배준구. 1992. 프랑스의 지역계획제도 연구.

2) 프랑스의 계획계약제도

(1) 계획약제도의 도입

프랑스에서는 1982년의 지방분권화법에 따라 광역지방자치단체인 레지옹은 스스로의 레지옹 계획을 자유롭게 결정할 수 있게 되었다. 그러나 레지옹 계획의 추진을 위해 국가지원이 필수적이며, 레지옹이 추구하는 목표와 국가가 추구하는 목표의 접점에서 국가의 영향을 충분히 반영한 형태로 레지옹의 계획을 추진

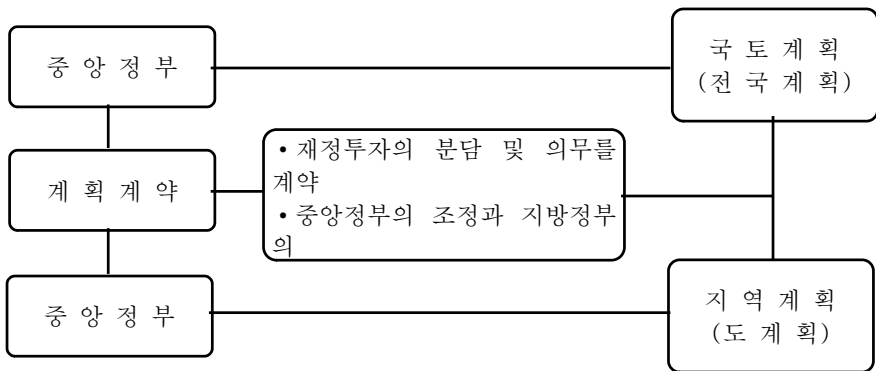
17) 1984-1992년 기간 중 의무화되지 않은 계획계약은 22개 전체 레지옹이 수립한 반면, 의무화 된 레지옹 계획은 4개 레지옹에서만 수립하여 계획계약이 지역차원의 중심계획으로 자리잡고 있다(배준구, 1998a).

하는 새로운 방안으로 국가와 레지옹간의 계획계약 제도가 도입되었다. 계획계약제는 1984년부터 도입되어 현재 제4차 계약이 진행중이다.(제 1차: 1984-1988년, 제 2차: 1989년-1993년, 제 3차: 1994-1999, 제 4차: 2000-2007)

프랑스에서는 1982년 지방분권화의 채택과 더불어 제정된 계획의 개혁에 관한 1982년 7월 29일 법률에 의해 국가계획의 집행수단으로서 계획계약(contrat de plan)의 방식을 일반화하였다. 계약적 방식은 도시의 현대화, 시설 사업계획(programmes)에 대한 다년도 사업시행을 보장하기 위하여 도시 공동체(communautés urbaines)의 의도에 따라 1970년 12월 23일 정령(décret)으로 이미 제도화되어 완전히 새로운 방식은 아니지만, 공공단체의 특별한 사업수단이 되었다. 현행 계획계약제는 과거의 계약제도와 비교할 때 개발에 대한 계약적 계획화라는 점이 새로운 것이며, 계약적 절차의 일반화는 계획화와 함께 분권화 과정에서 정착된 새로운 방법이다.

계획계약은 국가의 대표자인 레지옹 지사와 레지옹의 행정권의 집행책임자인 레지옹의회 의장에 의해 공동으로 준비되며, 수상직속의 국토 및 지역개발 기획단(DATAR)의 사전검토를 통해 지사와 의장이 서명하고, 국토개발정책 정부부처간 위원회(CIAT)의 승인을 받아 확정된다.

<그림 4-2> 프랑스의 계획계약의 성립구조



자료 : 국토개발연구원, 1992. 프랑스의 국토 및 지역개발제도 연구: 국가와 지방자치단체간 계획 계약제도를 중심으로.

(2) 프랑스의 계획계약의 유형과 유형별 특성

① 국가와 레지옹간 계획계약

국가와 레지옹간의 계획계약은 다음과 같은 사업을 포함하고 있다. 첫째, 레지옹이 국가계획상 우선수행사업계획의 실행에 참여하는 사업이며, 둘째, 특별히 레지옹의 이익이 있으나, 국가계획의 목표와 양립될 수 있는 목표의 실행에 기여하는 사업, 셋째 국가 및 레지옹간 결속을 보다 증진하는 사업이 그것이다.

국가와 레지옹간의 계획계약은 일반계약(contrat global)과 특별계약 (contrats particuliers)으로 나눌 수 있는데, 특별계약은 일반계약의 몇 가지 사항을 구체화하는 것으로서 확정된 사업의 시행수단을 정하는 계약이며, 보통 계획계약이라 함은 일반계약을 지칭하는 것이다.

② 국가와 기초지방자치단체(데빠뜨망, 꼬뮌)간의 계획계약

계획계약에 관한 한, 레지옹이 국가의 주된 계약 당사자이지만, 독점권을 가지고 있는 것은 아니며, 다른 지방자치단체(데빠뜨망, 꼬뮌 내지 꼬뮌의 연합)와도 계획계약을 체결할 수 있다. 이러한 계획계약은 당해자치단체 의결기관의 장과 데빠뜨망 지사(préfet)에 의하여 수립·서명되며, 국가의 참여는 국토개발정책 정부부처 간위원회(CIAT)에 의하여 승인되고, 관련 레지옹에게 계약체결이 통지된다. 국가와 레지옹간 계획계약과 마찬가지로 국가와 다른 지방자치단체간의 계약은 특별계약(contrats particuliers)에 의하여 보충된다. 이와 같은 유형의 규정을 마련함으로써 국가는 한편으론 레지옹이 다른 지방자치단체에 대하여 지나치게 강한 통제를 할 수 없도록 하고, 다른 한편으론 우선적이라고 판단되는 사업이 레지옹계획에서 고려되지 않는 경우에 다른 상대자(partenaires)와 사업을 처리할 가능성을 갖고자 한 것이다. 극단적으로는 레지옹이 심각한 의견의 불일치로 인하여 국가와 레지옹간의 계약을 처리할 수 없는 경우에 하나의 수단이 될 수 있다. 국토 및 지역개발 기획단(DATAR)과 국가계획청(CGP)의 견해에 의

하면, 국가가 다른 지방자치와 계약을 체결하는 것은 단지 예외적인 방법으로 고려하였다고 밝히고 있다.

③ 국가와 기업간의 계획계약

국가와 기업간의 계획계약은 다음과 같은 세가지 목적을 가진다.

첫째, 산업, 에너지, 교통 및 통신 정책에 있어서 국가의 방침과 기업전략간의 결합(cohérence)을 보장하기 위한 것이다. 따라서 기업은 특히 생산 및 전력발전에 중점을 두고, 에너지 자립목표의 실현에 기여하며, 교통체제의 현대화와 통신의 하부구조 개발에 대하여 참여해야 한다.

둘째, 공공부문을 일반이익(intérêt général)의 목표 실현에 참여하게 하는 동시에, 기업경영의 자율성의 범위를 설정한다.

셋째, 기업으로 하여금 일정한 목표의 인력을 충원토록 하기 위해서 계획계약의 수립은 특별히 사업의 전망, 작업의 조직, 훈련 및 고용의 수용에 관하여 기업 내부에서의 합의의 계기가 되어야 한다.

④ 국가와 법인간의 계획계약

계약적 절차에 부여된 일반적 특성을 나타내기 위하여, 국가는 위에서 언급한 단체 이외의 공.사법인과도 계획계약을 체결할 수 있다. 그러나 계획의 개혁에 관한 법률과 1983년1월 21일의 시행령은 법인의 의결기관의 장과 계약의 지역적 적용범위에 따라 레지옹 또는 데빠뜨망의 국가대표나 관련 장관에 의하여 계약이 수립·조인된다고만 규정하고 있고, 이에 대한 특별한 규정을 두지 않고 있다.

⑤ 레지옹의 계획계약

레지옹은 국가이외의 공.사법인과 계약을 체결할 수 있는데, 이것은 계획의 개혁에 관한 법률 제16조에 함축적으로 규정되어 있다. 이러한 계획의 시행을 위해

서 레지옹은 지방자치단체(데빠뜨망, 꼬뮌 또는 꼬뮌의 연합), 기업 또는 다른 레지옹과 계약을 체결할 수 있다. 레지옹 계획계약의 수립·시행 및 통제 절차는 레지옹의회에 의하여 완전히 자율적으로 정해진다.

(2) 프랑스의 계획계약의 전반적 특성

① 구체적인 사업계획

계획계약은 단순히 사업에 대해 의향을 선언하는 목록에 그치는 것이 아니라 그 목표와 재정수단을 연계하는 사업계획이다. 이같은 사업은 매우 다양한 특징을 지니고 투자비용, 경상비용 및 활성화 비용을 포함하며, 전체적으로는 몇 가지 중요한 목표와 연결되어 있다. 또한 계획계약은 재정계획과 시행기간¹⁸⁾을 갖고 있으며, 특수사업을 수반할 수 있고, 몇 가지 주요사업의 실행수단이 정의되고, 이를 시행하기 위해 데빠뜨망, 꼬뮌, 자문기관들간의 협력을 모색하고 있다.

② 집중된 의지의 내재

계획계약은 하부구조, 공동시설 설치, 생산활동 지원, 취업문제에 우선적 비중을 두고 이를 위한 국가와 레지옹의 사업이 추진되도록 유도하는데 부단한 노력을 기울인다. 국가와 레지옹은 계약의 실행을 위해 재정상의 협력을 해야 한다. 제9차 계획기간중 국가는 350억 프랑을 지원하고, 레지옹은 전체예산의 30-60%에 해당하는 270억 프랑을 분담하는 재정협력은 계획계약의 목표가 수렴된 것을 보여주는 것이다.

③ 다년도 사업 및 통합성

계획계약에 포함되는 사업은 다년도 방식과 프로그램 형태에서 효과적으로 수

18) 계획계약의 시행기간은 제1차(1984-1988) 및 제2차(1989-1993) 계획계약은 5년이었으나, 제3차 계획계약(1994-1999)은 당초 5년에서 정부에 의해 1년이 연장되었으며 국가재정 적자를 축소하기 위해 예산의 추가는 이루어지지 않았다. 제4차 계획계약은 2000년부터 2007년까지를 대상으로 계획기간이 8년으로 더욱 확대되었다.

행될 수 있는 것들로 구성된다. 그러나 다년도 계약사업이 모든 사업이 계약의 전 기간을 포함하는 것은 아니다. 통합성과 관련해서는 국토계획 계약사업은 명확하게 설정된 목표를 달성하기 위하여 국가와 레지옹간에 서로 밀접한 관계를 가지면서 보완적인 사업으로 구성되고 있다.

④ 지역특성에 부합하는 전략의 수용

레지옹의 특성에 부합하는 계획계약을 수립함으로써 획일화된 지역간 수렴화 현상을 방지하고자 한다. 특히 기업의 경쟁력과 특정 부문의 개발을 촉진하거나 일정지역의 계획을 목표로 삼아야 한다. 각 레지옹은 스스로의 사업을 선정하게 되는데, 스페인과 포르투갈에 인접한 남서부 지역의 레지옹이 유럽공동시장의 개방에 대비한 사업계획을 마련하는 것이나, 산업이 침체되어 있는 북동부 지역의 레지옹이 생산체제의 재전환을 위한 사업계획을 마련하는 것 모두 지역특성을 반영하고자 하는 노력이다.

⑤ 계획간의 조정을 보장

계획계약의 중요한 기능이자 특성 중의 하나가 서로 다른 계획들을 조정하는 역할이다. 계획계약은 때로는 유사하거나, 종종 보완적이며, 가끔 다른 목표를 수행하는 여러 계획들의 조정역할을 담당한다.

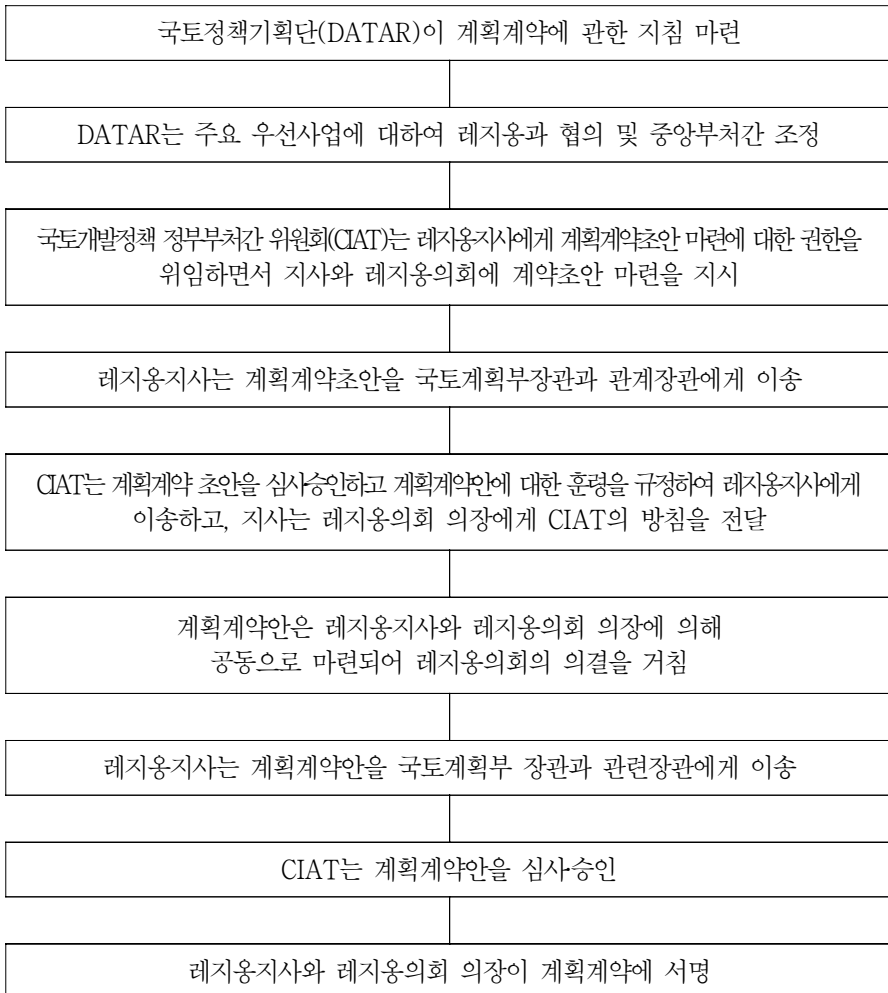
(3) 계획계약의 수립절차 및 시행

① 계획계약의 수립절차

계획계약의 수립은 국토 및 지역개발기획단 또는 국토정책기획단(DATAR)의 지침 마련에서 시작하여 국가의 대표인 레지옹 지사와 지역의 대표인 레지옹의회 의장이 서명함으로써 완료된다. DATAR가 마련한 지침에 따라 국가와 레지옹은 계획계약의 초안을 마련하며 관련부처간 협의 등을 거쳐 국토개발정책 정부

부처간 위원회(CIAT)의 심사 및 승인과 레지옹 의회 의결을 거치면서 확정되는 절차를 밟게 된다. 계획계약 수립절차에 대한 법률상 규정을 바탕으로 제2차 계획계약(1989-1993년)의 실제 추진과정을 종합하여 계획계약의 수립절차를 요약하면 <그림 4-3>과 같다.

<그림 4-3> 프랑스의 계획계약의 수립절차



자료 : 배준구. 1992. 프랑스의 지역계획제도 연구.

다음은 제2차 계획계약의 실제 수립과정을 시기별로 정리한 것이다. 1987년 여름 국가와 레지옹간의 우선사업에 대한 협의 및 결정을 시작으로 관련당사자들의 협의, 조정, 심의과정을 거쳐 1989년 의회 의결까지 약 2년의 기간이 소요되었음을 알 수 있다.

< 프랑스의 제2차 계획계약의 수립일정 >

- 1987년 여름 : 정부는 레지옹과 주요 우선사업에 대하여 협의하여 세가지 주요 우선사업(교통, 통신의 하부구조, 훈련과 연구, 그리고 경제·사회발전을 위한 각종 사업)을 설정
- 1987년 말 : 국가계획청은 레지옹에게 레지옹 계획의 수립에 대한 거시경제적 지침과 국가의 주요 우선사업을 제시
- 1988년 2월 : 정부는 명백한 세 가지 주요 우선사업에 바탕을 둔 계약사업의 범주를 확정하고 레지옹과 함께 계약의 초안을 마련하도록 지사에게 요구
- 1988년 8월 : 개각에 따라 새정부는 계획계약에 두 가지 우선사업 즉, 고용과 결속을 추가함으로써 정책을 일부 변경
- 1988년 9월 : 정부는 계획안을 공포
- 1988년 10-11월 : 국가협력의 제 1단계로 위원회의 의견을 수용
- 1988년 11월 : 정부(국토개발정책 정부부처간 위원회: CIAT)는 5년간의 계획계약에 대한 국가의 재정투자규모(520억 프랑)를 발표
- 1989년 1월 : 경제사회위원회의 의견을 수용하기 위하여 제출된 초안을 공포
- 1989년 2-7월 : 국가협력의 제 2단계로서 위원회의 보고
- 1989년 2-5월 : 정부(CIAT)는 레지옹 지사와 레지옹의회 의장에 의하여 서명된 21개의 계획계약안을 승인
- 1989년 3월 : 정부는 계획법안을 공포
- 1989년 봄 : 의회는 제 10차 계획을 채택

② 계획계약의 시행

계약의 시행을 위해 계획계약 시행공동위원회(혹은 국가-레지옹 동수대표의 위원회가 설치된다. 이 위원회는 국가를 대표하는 레지옹지사와 레지옹을 대표

하는 레지옹의회의장에 의하여 공동 주최되며, 위원회의 구성은 당시자들간의 상호합의(국가대표와 레지옹대표를 각기 절반씩)에 의하여 결정된다. 계획계약 시행공동위원회는 계약사업의 시행을 조정하고, 계약사업의 기술적.재정적 조건은 당사자에게 알리기 위하여 1년에 1회 이상의 회의를 개최한다. 공동위원회는 계약의 두 당사자에게 매년도 계약사업의 시행에 대한 전반적인 평가서를 이송하는 책임을 담당하는데, 이 평가서에서는 사업시행의 재정적.물리적 측면을 기술하고, 가능한 한 계약사업의 경제적 영향도 언급하게 된다.

정부는 매년도 제2차 정기회기의 개최때 이전의 사업시행기간 중에 행해진 사업전체를 평가하고, 계획계약의 집행을 보고하는 보고서를 의회에 제출한다. 계획계약의 집행을 보고하는 위의 보고서는 국가계획의 수립에 필요한 자문을 하고 그 집행에 참여하는 자문적 성격을 갖는 국가계획위원회(commission nationale de planification : CNP)의 자문을 거쳐 작성한다. 정부는 계획계약이 시행되는 제2차년도 부터는 계획계약의 성과에 대한 상세한 평가서를 작성한다. 국가를 대표하는 레지옹지사는 계획계약 및 특별계약의 시행에 대하여 매년 그 전년도 1월 31일 이전까지 계획·국토계획부장관에게 보고해야 한다.

③ 계획계약의 수정과 해약

계획계약은 국가와 레지옹간의공동합의에 의해 사업시행중에 전체적으로나 부분적으로 수정될 수 있으며, 필요에 따라 추가조항이 체결될 수 있다. 또한 계획계약은 어느 한 당사자의 요구에 의하여 해약될 수 있으며, 해약의 요구시에는 사유서가 수반되어야 한다. 이 경우 국가는 국토개발정책 정부부처간 위원회(CIAT)에 의해 심사를 받으며, 레지옹은 레지옹의회 정기회의 심사대상이 된다. 이러한 해약요구는 공식적인 요구가 있는지 3개월이 지나야 효력이 발생된다. 계획계약의 시행조건에 대한 쟁송은 계약이 서명된 곳의 관할지역 행정재판소에서 당사자 일방에 의하여 제기되는 초심에서 결정된다¹⁹⁾.

19) 계획계약은 법률적으로 행정계약의 성격을 지니는 것으로 받아들여지고 있으나 일반적인 계약에 부

(4) 계획계약의 대상사업

국가와 레지옹간의 계획계약은 1984년부터 본격적으로 실시된 후, 몇 차례의 시행과정을 거쳐 보다 발전된 면모를 보이고 있는데, 제1차 계획계약에 비해 제2차 국가·레지옹간 계획계약은 계약 대상사업 범위를 보다 엄격하게 선별하도록 함으로써 계약수립의 효과를 향상시키고자 하였다. 제1차 계획계약과 제2차 계획계약의 대상사업은 다음과 같이 정리할 수 있다.

□ 제1차 계획계약(1984~1988년)

제1차 계획계약의 대상사업은 제9차 계획의 목표에 부응하여 국가적 우선사업으로서 경제조직의 현대화를 위한 사업(대규모의 투자를 요하는 사업보다는 경제활성화를 기하는 비용이 적게 드는 사업)과 구조적인 사업(직업 및 기술훈련, 대학교육, 연구센터 등), 국민결속을 기하는 국토계획의 신규우선사업(산업재전환지역, 지역균형개발사업), 그리고 지역의 특성을 고려한 사업(지역의 잠재력과 우선사업에 의거하여 선정)들로 구성되었다. 제1차 계획계약의 대상사업은 하부구조, 공동시설의 설치, 생산활동의 지원, 취업문제에 우선적 비중을 두되, 경제개발과 고용의 창출에 직접적 영향을 갖지 않는 영역(이를 테면 문화적 활성화, 청소년 및 체육 등)까지 포함하였다. 제1차 계획계약의 주요대상사업은 다음과 같다.

여되는 법률적인 힘은 가질 수 없는 것으로 나타나고 있어, 계획계약이 법적으로 실질적 효력을 갖도록 하기 위해서는 법령의 개정이 필요한 것으로 지적되고 있다(배준구, 1998a).

< 프랑스의 제1차 계획계약의 주요 대상사업 >

- 생산부문의 현대화 사업(제1차 산업부문의 농업·농업식량 및 삼림과 제2·3차 산업 부문)
- 훈련(특히 직업·기술훈련과 대학교육시설의 개선)
- 연구 및 기술
- 교통·통신(도로 하부구조에 우선)
- 공간계획(특히 취약한 농촌지역과 산악지역)
- 문화·체육·관광·여가(특히 문화시설, 자연공원 및 관광산업발전)
- 환경(수로의 정비, 농업수력, 연안정비, 자연자원의 관리 등)
- 사회·보건사업(병원의 현대화, 양로원의 개조, 불량지구의 재개발)

□ 제2차 계획계약(1989~1993년)

제2차 계획계약은 제1차 계획계약의 시행과정상의 경험과 비판을 토대로 하여 계약대상사업의 범위를 보다 엄격하게 선정하여 사업의 효율성을 기하도록 하였다. 제2차 계획계약의 대상사업은 다음과 같은 국가의 우선 사업과 관련하여 계약영역이 선정되었다.

< 프랑스의 제2차 계획계약의 주요 대상사업의 영역 >

- 도로에 중점을 두면서 교통·통신의 하부구조 개선
- 훈련 및 연구 능력의 신장
- 중소기업의 활성화·농촌정비사업, 산업전환 및 사회적 도시계획 부문에서의 지역특성을 살린 특수개발정책의 추진

위와 같은 국가의 우선사업을 토대로 계획계약의 대상사업을 다음의 4가지 영역으로 설정하였다.

< 프랑스의 제2차 계획계약의 구체적 대상사업 >

- 하부구조, 주로 국가이익의 도로정비 및 도시도로망
- 훈련, 우선적으로 대학의 학부과정과 직업훈련
- 연구사업계획에 대한 지원과 기술이전
- 지원정책을 통한 우선사업지역에 대하여 변화를 유도하기 위한 국토계획협약 사업(기업의 경쟁력, 농업·관광·수공업)

계획계약의 대상사업은 1988년 5월 미셸 로까르(Michel Rocard) 정부의 출범과 함께 처음에 선정되었던 사업에 다음과 같은 두 가지 사업을 새로이 계획계약의 내용으로 추가하였다.

- 지방경제개발과 고용창출을 강화하기 위한 사업
- 사회적 도시계획(지구사회개발, 도시의 국토계획협약사업(PACT))에 관한 계약규정이 강화와 국토계획협약사업, 특히 농촌의 국토계획협약사업의 경우 시행지역을 상세하게 규정)

따라서 제2차 계획계약은 제1차 계획계약에 비하여 계약대상 사업의 영역이 축소되었는데, 경제개발 및 고용창출에 직접적 영향을 갖지 않는 일부영역(문화적 활성화, 청소년 및 체육 등)을 배제하고, 전략적 지원을 위한 재정수단을 대폭 강화하였으며 우선사업(훈련, 연구, 하부구조, 결속)을 다시 설정하였다.

(5) 계획계약의 재원

① 개 관

계획계약제를 채택하기 이전에 국가의 예산은 지방의 협의를 거치지 않는 “지역화(régionalisation)”라는 절차에 따라, 레지옹의 지사가 투자에 대한 사업계획안을 마련하고, 장관이 레지옹간에 배분하였다. 새로운 계획계약제에 의한 계약

의 절차는 국가와 지방자치단체간의 협의와 국토정책기획단(DATAR)에 의한 조정을 통하여 투자액이 결정되는 것으로서 과거의 방식에 비하여 발전한 것이다. 국가와 레지옹간 계획계약에 있어서 재정원칙 투자분담절차, 투자사업의 분류, 결정, 투자비의 구성에 대하여 살펴보면 다음과 같다.

② 재정적 원칙

계획계약은 당사자 각자의 우선순위가 일치하는 영역에서 다년도 사업계획에 포함된 사업전반에 대하여 공동으로 결정하는 것이다. 그러나 계약은 선택적인 것으로 레지옹에서 국가가 참여하는 모든 사업을 포함하는 것은 아니며, 마찬가지로 레지옹은 계획계약에 레지옹의 전체 예산을 투자하는 것이 아니다. 따라서 국가는 주택, 병원시설, 사법시설, 실업예방정책, 체육시설, 문화시설 등에 독자적으로 투자하며, 레지옹은 계획계약에 들어가지 않은 부분을 포함시키는 레지옹계획을 마련하게 된다.

계획계약의 재정은 일반적으로 국가와 레지옹이 동등하게 부담하는 것을 원칙으로 하나, 일정한 조건하에서는 레지옹의 특수한 상황이 고려될 수 있다. 그리고 계획계약의 대상사업은 투자사업을 원칙으로 하나, 직업훈련, 경제활성화 및 무형투자에 관한 한 특별히 예외가 인정된다. 계획계약에 의하여 시행되는 투자사업이 반복적인 경상지출을 야기할 경우 이들 사업은 반드시 구체적인 평가를 거치게 된다. 이 경우 계획계약의 초안에 필요한 경상비의 평가내역과 경상비에 대한 레지옹의 분담 안을 첨부해야 한다. 계획계약사업의 경우 동일 사업에 대한 여러 정부부처에 의한 공동투자는 지양되어야 한다. 계약당사자가 체결하는 계약사업의 사업당 1년간 최소계약 금액은 100만 프랑이다.

③ 투자분담의 절차

국가와 레지옹간 계획계약의 절차는 제2차 계획계약때부터 다음과 같은 조치를 통하여 보다 단순화되고 분산화되었다. 제1차 계획계약때 지나치게 많이 체결

된 특별계약(일반계약의 시행수단을 정하는 이른바 시행계약임)을 일반계약에 통합하고, 재정의 짜맞추기(montages)에 따른 복잡성을 제한하여 그 절차가 간소화되었다. 그리고 계약절차와 투자배분의 분산화(déconcentration)를 통하여 계약의 준비와 시행에 있어서 레지옹지사의 역할이 상당히 강화되었다.

국가와 레지옹간의 계획계약은 총재정책에 대하여 계약하는 것이 아니라 구체적인 사업(projet)과 사업계획(program)에 대하여 계약하는 것으로서, 계약의 절차는 다음과 같은 두 가지 원칙에 의거하고 있다. 첫째, 협상은 레지옹 차원에서 레지옹을 대표하는 레지옹의회의장과 국가를 대표하는 레지옹지사에 의하여 이루어진다. 둘째, 레지옹지사는 레지옹과 중앙정부간의 조정을 담당하는 국토정책기획단(DATAR)의 도움을 받아 국토개발정책 정부부처간 위원회(CIAT)의 훈령(instructions)에 바탕을 두고 협상을 전개한다.

국가와 레지옹간 계획계약의 재원은 국가, 레지옹, 다른 지방자치단체 및 참여기관의 것으로 구성되어 있으므로 투자분담의 절차도 계약의 재원을 부담하는 기관들과 연계되어 있다. 투자분담의 절차는 국가의 투자와 레지옹의 투자 분담액이 매년 국가와 레지옹의 일반회계예산에 상정되어 지출된다. 계획계약의 투자재원은 여러 부처의 투자예산(예산분류상 농업, 에너지·광물, 교통·통신·전기통신, 기업, 주택·도시계획, 사회·문화적 시설, 행정시설, 주요도시의 투자비와 투자보조금이 주로 이에 해당되며, 예외적으로 직업훈련, 경제활성화 및 무형투자에 관한 업무관리비와 각종기금(국토계획조정기금, 농촌개발조정기금, 연구·기술기금, 삼림기금 등)으로 구성되며, 투자의 배분과정에는 계획계약에 투자하는 여러 부처, 재무부, DATAR 및 레지옹지사가 관련되게 된다.

계획계약안은 국가의 경우 국가대표인 레지옹지사가 제안하여 국토계획부장관과 관련 장관에게 이송하면, 관련부처들이 그 안을 검토하고, 관련 부처의 장관이 참석하는 국토개발정책 정부부처간 위원회(CIAT)에서 이 안을 심사·승인함과 동시에 계획계약의 국가투자액이 확정된다. CIAT에서 확정된 국가의 투자예산은 계획계약 절차의 분산화 조치에 따라 계획계약의 시행을 위해 각 관련

부처에 의하여 레지옹지사에게 권한이 위임된다.

국회에서 의결된 세출예산에 의하여 매년 결정되는 국가의 예산은 그 중 일부가 계획계약으로 정해지며, 레지옹지사에게 이에 대한 권한이 위임된다. 레지옹지사에게 위임되는 예산은 계획계약 범주내에서 지사에 의하여 직접 사용되며, 관련부처(주로 국토계획부, 노동·고용·직업훈련부, 연구·기술부)에 의하여 관장되는 각종기금도 지사에게 위임된 기금의 범주 내에서 지사가 직접 사용한다. 국가예산의 지사에 대한 위임은 그 만큼 각 부처에 의하여 “고유”하게 관리되는 예산과 기금을 감소케 하는 반면에, 레지옹 지사의 결정권을 강화시킨 것이다.

국가·레지옹간 계획계약에 관한 사업계획의 승인 및 예산확보는 DATAR와 예산담당장관과의 합의에 의하여 다음 해 회계년도 말 이전에 정부부처간 절차에 의하여 결정된다. 사업계획의 승인은 1월부터 레지옹지사에게 총괄적으로 위임되며, 지불예산(CP)은 동일한 방법으로 통보되며, 필요한 경우에 위임이 된다. 이와 같이 국가예산의 레지옹지사에게 대한 실질적인 선불(acompte)은 국가가 계획계약의 시행을 지체없이 이행하도록 하기 위하여 회계년도 초부터 위임되는 것이다.

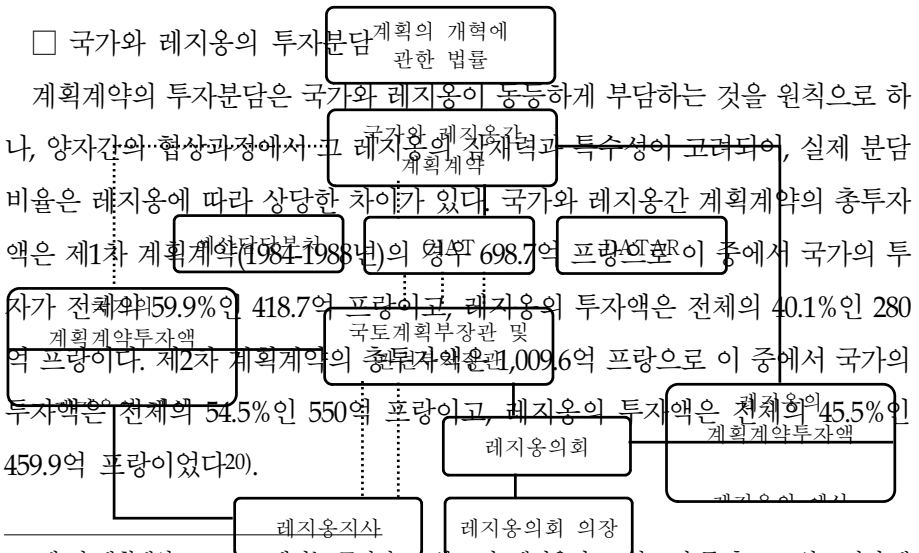
국가에 의하여 시행되는 투자와 국가의 보조금으로 시행되는 투자는 1991년 4월 4일의 정령(décret)에 따라 3가지 카테고리, 즉 국가이익의 투자(카테고리 I), 레지옹이익의 투자(카테고리 II), 데빠뜨망이익의 투자(카테고리 III)로 나누어진 다. 그런데 카테고리 I로 분류된 사업이 국가와 레지옹간 계획계약사업으로 명시되어 있을 경우, 이러한 사업들은 계획계약 시행기간 동안 카테고리 II나 III로 재분류된다.

한편 국가와 레지옹 계획계약에서 분담하는 레지옹의 재정은 레지옹의 세출예산 중에 주로 투자비(직업훈련, 경제활성화 및 무형투자의 경우는 예외)에서 충당되며, 이러한 레지옹의 부담액은 레지옹의회 의 결을 거쳐야 된다. 그리고 레지옹 이외의 다른 지방자치단체나 관련 참여기관에 의한 국가와 레지옹간 계획계약의 분담액 역시 그 단체나 기관의 의결을 거쳐야 한다. 국가와 레지옹간 계획계약에 대한 수립절차와 투자배분의 과정을 요약하면 다음과 같다.

<그림 4-4> 계획계약의 투자배분 과정

자료 : 배준구, 1992. 프랑스의 지역계획제도 연구.

④ 계획계약의 투자분담 비교



20) 제3차 계획계약(1994-1999)에서는 국가가 770억 프랑, 레지옹이 710억 프랑 등 총 1,480억 프랑이 계획계약사업에 투자되었다(Scargill, 1998).

제1차 계획계약의 경우 계획계약 투자액의 레지옹에 대한 국가 부담액의 비중이 전국평균이 1.5인데 비해 가장 낮은 일-드-프랑스 레지옹은 0.8이고, 가장 높은 랑그독-루시옹 레지옹은 2.6으로 큰 격차를 보이고 있다. 국가부담액의 지역별 편차는 레지옹의 경제적 여건과 밀접한 관계가 있는데, 레지옹의 잠재력(이를 테면 1인당 주민소득, 실업률, 세부담, 사회·경제적 문제 등)과 지역적 특수성을 감안하여 국민결속 내지는 지역균형 발전의 차원에서 투자액이 배분된다. 예를 들어 경제적 어려움을 겪고 있는 레지옹(로렌느, 노르-빠-드-갈래)이나 전반적 상황이 좋지 못한 레지옹(리무쟁, 랑그독-루시옹, 코르시카)은 국가투자액의 비중이 다른 레지옹에 비하여 높다. 또한 산악지역인 론느-알프 레지옹과 같이 경제계획을 강력히 추진하는 레지옹이 국가의 투자를 많이 배분받고 있다.

□ 국가예산과 GNP에 대한 비중

국가예산에 대한 계획계약 투자액의 비중은 국가전체의 재정규모와 비교하면 상당히 낮은 수준으로 제1차 계획계약의 국가예산(일반회계) 총지출액과 투자예산의 총액에 대한 비중이 각각 0.8%와 11.1%이다. 계획계약의 투자액(1984-1988년간 총 699억 프랑)은 제9차 계획상의 12개 우선수행사업 예산(5년간 총 3500억 프랑)의 20%(국가 12%, 레지옹 8%)이고, 같은 기간 동안의 국민총생산(24조 9,803억 프랑)의 0.28%(국가 0.17%, 레지옹 0.03%)를 차지하는 수준이다.

<표 4-1> 국가와 레지옹의 재정분담 비교(제1차 계획계약)

(단위 : 백만프랑, %)

구 분	국가 (A)	레지옹 (B)	계	A/B	1인당 GNP	실업률	1인당 세부담
Alsace	1,117	719	1,836	1.6	105	7.8	124
Aquitaine	2,138	1,333	3,471	1.6	95	11.3	169
Auvergne	980	534	1,514	1.8	78	10.3	183
Bourgogne	945	640	1,585	1.5	87	9.9	135
Bretagne	1,949	978	2,927	2.0	82	9.6	133
Centre	840	580	1,420	1.4	91	11.1	124
Champagne-Ardenne	595	455	1,050	1.3	96	11.5	135
Corse	850	360	1,210	2.4	69	11.8	422
Franche-Comté	917	568	1,485	1.6	90	9.6	139
Ile-de-France	7,238	8,562	15,800	0.8	146	8.7	163
Languedoc-Roussillon	2,073	850	2,923	2.4	76	13.9	161
Limousin	721	316	1,037	2.3	75	8.9	138
Lorraine	3,058	1,049	4,107	2.9	90	10.8	190
Midi-Pyrénées	1,615	827	2,442	2.0	84	9.5	203
Nord-Pas-de-Calais	4,472	2,462	6,937	1.8	82	13.6	147
Normandie(Basse)	779	487	1,266	1.6	83	11.2	119
Normandie(Haute)	509	523	1,032	1.0	109	12.7	131
Pays de la Loire	1,405	985	2,390	1.4	86	11.7	175
Picardie	1,949	1,025	2,974	1.9	88	11.3	145
Poitou-Charente	1,050	567	1,617	1.9	78	11.7	163
Provence-Alpes-Cote d'Azur	4,137	2,664	6,801	1.6	99	12.4	131
Rhone-Alpes	2,533	1,516	4,049	1.7	98	8.6	155
합 계	41,870	28,000	69,870	1.5	100	10.1	166

주 : (1) 1인당 GDP는 1984년 현재 프랑스 전체평균을 100으로 할 때 상대적인 비율임.

(2) 실업률은 1986년 현재의 백분률(%)임.

(3) 1인당 레지옹의 세부담은 1984년 현재 금액(프랑)임.

자료 : 배준구, 1992, 프랑스의 지역계획제도 연구.

□ 레지옹예산에 대한 비중

제1차 계획계약 기간 동안 계획계약의 총투자액은 레지옹예산의 총지출액과 투자예산의 총액에 대한 비중은 각각 25.6%와 43.6%로 비교적 높은 편이다. 계획계약 총투자액의 레지옹 투자예산 총액에 대한 비중은 레지옹별로 30%에서 60%까지로 많은 차이를 보이고 있다.

□ 계획계약 총액에 대한 부처별 투자액의 비중

계획계약 총투자액의 부처별 투자액에 대한 비중은 1989년의 경우 건설·주택·교통·해양부가 51.8%로 가장 높고, 그 다음은 농업부 12.3%, 노동·고용·직업훈련부 7.9%, 국토계획부 7.7%, 보건부 4.9%, 교육부 4.5%, 연구부 3.4%, 산업부 3.0%, 경제·재정·예산부 1.2%, 환경부 1.2%이며, 기타 부처는 1% 미만이다.

부처별 예산총액에 대한 계획계약 투자액의 비율은 국토계획부가 38.43%로 가장 높고, 그 다음은 환경부가 21.1%, 관광부 10.9%, 상업·수공업부 8%, 건설·주택·교통·해양부 4.6%, 보건부 1.2%, 연구부 1.2%를 투자하고 있으며, 나머지 부처는 1% 미만이다.

□ 계획계약 투자액의 부문별 배분

제2차 계획계약(1989-1993년)에서 국가투자액(521억)의 부문별 배분은 하부구조가 전체의 44.7%로 가장 높고, 그 다음은 국토계획 협약사업(농촌지역개발, 도시공영개발, 문화발전 등)이 23%, 훈련 및 연구 16.7%, 고용 및 경제개발이 15.6%를 점하고 있다. 제1차 계획계약(1984-1988년)의 경우, 국가투자액의 부문별 비율은 교통이 38%로 가장 높고, 그 다음은 경제정책 17%, 보건·사회사업 17%, 훈련 10%, 환경 8%, 공간계획 6%, 문화·체육·여가·관광이 6%로 나타나고 있다. 제1차에 비하여 제2차 계약에서 투자가 가장 크게 증가한 부문은 고급훈련(1차:7.5억, 2차:20.3억 프랑), 직업훈련 (1차: 7.5억, 2차:35.1억 프랑), 도시공영개발 (1차:33.5억, 2차:14억 프랑), 지방경제발전(1차: 2.5억, 2차: 12억 프랑)부문이다.

<표 4-2> 계획계약의 투자비 비교

(단위 : 억 프랑)

구 분		1984-1988	1986
국가.레지옹간 계획계약 총액 : A		699	145.7
국 가 : B		419	85
레지옹: C		280	60
국가 예산 (일반회계)의 총지출액 : D		51,513	10,308
국가의 투자예산총액 : E		7,668	1,541
- 일반투자비 : F		3,762	784
직접투자비		1,125	234
투자보조금		2,637	550
- 군사투자비		3,906	757
제9차 계획의 우선수행사업 (P,P,E)의 예산 : G		3,500	620
레지옹 예산의 총지출액 : H		1,093.3	216.2
레지옹의 투자예산 총액 : I		641.5	117.6
- 직접투자비		107	14.5
- 투자보조금		350.1	60.7
- 기 타		184.4	42.4
국민총생산 (GNP) : J		249,803.32	50,349.40
		1.4	1.4
투 자 비 율 (%)	A/D		
	A/E	9.1	9.5
	A/F	18.6	18.6
		20.0	20.0
	A/G		
	B/D	0.8	0.8
	B/E	11.1	10.8
	B/F	37.2	36.3
		25.6	27.8
	C/H	37.2	36.3
	25.6	27.8	
C/I	43.6	51.0	
A/J	0.28	0.29	

자료 : 배준구, 1992. 프랑스의 지역계획제도 연구.

국가의 투자는 지역간 균형발전을 위해 특히 취약한 농촌지역과 산업재전환지

역의 투자가 다른 지역에 비하여 현저히 높다. 예를 들면 국가전체의 주민 1인당 평균투자액은 930프랑인데 비하여 취약한 농촌지역에 속하는 레지옹들의 주민 1인당 투자액은 적게는 1,000프랑(빠뚜-샤랑뜨)으로부터 많게는 1,530프랑(리무쟁)과 2,000프랑(코르시카)에 이른다. 또한 북동부의 산업재전환 지역에 해당하는 레지옹들의 경우도 1,000프랑 이상(로렌느 1,340프랑, 프랑쉬-퐁페 1,250프랑, 노르-빠드-갈래 1,030 프랑, 상빠뉴-아르덴느 1,000프랑) 투자되고 있다.

<표 4-3> 계획계약에 대한 부처별 국가의 투자액¹⁾ (단위 : 백만 프랑)

구 분	계획계약에 대한 국가의 투자액				국가예산(일반회계)의 총액		
	1989		1990		1990		A/B(%)
	금 액	비율(%)	금 액	비율(%)	금 액	비율(%)	
외무부	4.63	0.05	4.00	0.04	11,871	0.97	0.03
농업부	1,111.56	12.26	1,158.00	11.12	37,543	3.08	3.08
국토계획부	695.40	7.67	776.00	7.36	1,993	0.16	38.43
상업·수공업부	47.98	0.53	51.85	0.50	648	0.05	8.00
협력부	4.90	0.05	4.95	0.05	7,314	0.60	0.07
협력부	152.66	1.68	162.00	1.56	10,484	0.86	1.55
문화부	0	0	0	0	2,062	0.17	0
해외도 및 영토부	4.55	0.05	4.50	0.04	-	-	-
여성권리부	112.16	1.24	111.50	0.11	297,571	24.38	0.04
경제·재정·예산부	408.22	4.50	633.50	6.09	227,408	18.63	0.28
교육부	108.60	1.20	181.00	1.74	857	0.07	21.12
환경부	4,639.99	51.18	5,530.00	53.12	120,304	9.86	4.60
건설·주택·교통·해양부	271.10	2.99	288.00	2.77	16,928	1.39	1.70
산업부	1.00	0.01	2.00	0.02	2,469	0.20	0.08
청소년부·체육부	303.73	3.35	287.00	2.76	24,156	1.98	1.19
연구부	444.81	4.91	448.00	4.30	37,217	3.05	1.20
연구부	38.58	0.43	41.75	0.40	383	0.03	10.90
보건부	715.30	7.89	735.00	7.06	77,788	6.37	0.94
관광부							
노동·고용·직업훈련부							
합 계	9,065.17	100.00	10,410.55	100.00	1220,4393	100.00	0.85

주 : 1) 프랑스 본토 22개 레지옹의 총투자액임.

2) 1990년의 금액은 잠정치임.

3) 군사비를 포함한 금액이며, 군사비를 제외한 일반투자비는 989,673 백만 프랑으로서, 이에 대한 투자비중은 1.05%임.

자료 : 배준구, 1992. 프랑스의 지역계획제도 연구.

3) 프랑스 계획계약제도의 평가

(1) 개 관

1982년 지방분권화의 실시와 더불어 채택한 분권화 된 계획계약은 프랑스 계획의 독창적인 주요 특성을 유지하면서 계획의 역할을 강화하였다. 계획화의 과정에서 지역계획 내지 광역행정의 수요에 부응하기 위하여 기존의 광역자치단체인 도(département) 위에 새로운 광역자치단체(région)를 신설하고, 이러한 광역자치단체인 레지옹의 역할을 강화함으로써, 분권화 된 새로운 지역계획제도를 정착·발전시키고 있다. 이러한 새로운 지역계획제를 수용하여 시행한 과정에서 나타난 계획계약제도의 성공적 요소와 극복과제를 살펴보면 다음과 같다.

(2) 계획계약제도의 성공적 요소

새로운 지역계획제도는 지금까지 프랑스 계획의 특징인 유도적 성격을 살리면서, 몇 가지 중요성을 새로이 부여하여(개혁의 중심사상은 계획을 분권화하는 것임) 점진적인 변화·발전을 기하고 있다. 먼저, 계획법을 개혁하여 분권화 이후의 계획체제를 국가계획, 레지옹 계획, 지방 계획, 기업의 계획을 포함한 각종 계획이 전반적인 조화를 이루도록 하고 있다. 지역수준의 계획은 신설된 광역자치단체인 레지옹으로 하여금 계획수립과 집행에 관한 권한을 부여함으로써, 광역행정 수요에 부응하고, 경제·사회단체와 기업을 비롯한 주민참여의 확대를 통하여 지역발전의 활성화를 기하고 있다. 그리고 계획체제의 분권화 정책과 관련하여 계약정책을 연결시킴으로써 고립되는 분권화의 위험을 방지하고 있다. 즉 계약의 덕택에, 지역경제단체간의 협력을 통하여 지방발전을 위한 기본방향에 대한 협상(계획계약 체결 이전의 사전협상)은 지방단체가 지역개발에서 불가피하게 직면하는 반대나 이견의 대립을 좁히고 수렴하게 한다. 아울러 국토 및 지역계획에 관련되는 행정조직에 있어서 특히 조정·촉진·정보·전망하는 기관(DATAR, CGP)을 통하여 적은 인원과 예산으로 국토계획의 효율성을 확보하고 있다.

(3) 계획계약제도의 극복과제

새로운 지역계획체제가 분권화, 민주화, 계약화 되는 면모를 갖추려고 하는 과정에서 제기된 문제점으로는 계획법의 규정과 시행간의 괴리, 협력의 부족, 계약화에 따른 분권화의 제약, 분권화 계획의 수립·집행에 있어서 인적자원·재정력·기술의 부족 등을 들 수 있다. 첫째, 계획법의 규정과 시행간의 괴리는 계획의 개혁에 관한 1982년 7월의 법률에서 규정하고 있는 내용, 예를 들면 레지옹 계획 수립의 의무화와 계획수립을 위한 협의규정 등이 절차의 복잡화와 현실에 맞지 않는 점을 이유로 제대로 지켜지지 않았다는 것이다. 둘째, 계약화에 따른 분권화의 제약으로 계약적 기법은 국가의 지방자치단체에 대한 통제를 강화할 가능성과 악용될 경우 재집중화의 여지가 있다는 점이다. 이를 테면 국가의 권한에만 관련된 계약적 영역의 정의는 레지옹으로 하여금 그들의 고유한 우선사업을 고려하는 것을 어렵게 한다. 셋째, 분권화 계획체제는 실제로 계획의 수립·집행과정에서 인적자원, 재정력, 기술의 부족으로 자율성을 충분히 행사하지 못하고 국가에 의존하는 역기능을 나타내고 있다.

4) 국가-레지옹 계획계약(1989-1993)의 구체적 사례: 브르타뉴(Bretagne) 광역지방자치단체(레지옹)의 경우²¹⁾

여기서는 프랑스의 제10차 계획기간 중에 수행될 지역개발사업에 대하여 국가와 브르타뉴 레지옹간에 체결된 계획계약(1989-1993)을 사례로 구체적 내용을 살펴보기로 한다. 이것은 국가를 대표하는 브르타뉴 레지옹의 지사와 레지옹을 대표하는 브르타뉴 의회 의장이 1989년 2월 27일에 서명한 계획계약서의 내용으로서 다음과 같은 내용이 계획계약서의 핵심을 이룬다.

21) 브르타뉴 레지옹의 계획계약 사례는 「프랑스의 국토 및 지역개발제도 연구: 국가와 지방자치단체간 계획계약제도를 중심으로」(국토개발연구원, 1992, pp70-149)의 내용을 요약한 것이다.

(1) 서명의 주체와 계약의 구성

브르타뉴의 레지옹 지사인 자크 게랭(Jacques GUERIN)과 레지옹의회 의장인 이봉 브르쥬(Yvon BOURGES)는 각기 국가와 레지옹을 대표하여 브르타뉴의 경제, 사회 및 문화발전을 위한 1989-1993년 국가와 레지옹의 기술 및 재정적 약속을 알리는 계약문서의 서명에 합의하였다. 브르타뉴의 레지옹지사와 레지옹의회 의장이 작성한 “계획계약”의 문서는 다음과 같이 구성되고 있다.

< 프랑스에서의 중앙정부와 브르타뉴지역간 계획계약서의 구성 >

- 서 문(개관)
- 4개의 부분으로 나누어지는 일련의 사업내용에 대한 서술
 - 고용, 지방발전, 경쟁력
 - 훈련, 연구, 기술이전
 - 교통·통신의 하부구조
 - 국토계획의 계약사업
- 국가와 레지옹의 투자분담표
- 국가투자분의 소관부서, 예산항목 및 금액
- 계획계약의 단서와 서명

(2) 브르타뉴 계획계약의 개관

브르타뉴의 국가-레지옹 계획계약에 대한 준비작업은 1987년부터 레지옹의회와 레지옹의 국가 대표기관, 그리고 약 1,300개의 레지옹 관련기관과의 광범위한 협력이 이루어진 이후 초안이 마련되어 1988년 10월에 정부에 제출되었다. 국가는 모든 사업들을 계약의 범주내에서만 고려하지 않고, 비계약적 영역내에서 공동으로 수행할 수 있다. 특히 농업과 어업을 비롯한 여러 부분에서는 국가와 레지옹의 보완 및 조정을 거쳐 공동으로 차기 계획 동안에 추진될 수 있다. 레지옹의회 의장과 레지옹지사에 의하여 마련된 1989-1993년 국가-레지옹 계획계약의 사업은 사업실시에 대한 설명과 재정계획(1988년 경상가격 기준)을 포함하고 있다. 사업의 수행에 관한 구체적인 방식은 계약체결 이후에 국가와 레지옹이 확정

하기로 하였다. 계약서에는 사업별로 계약조항이 기술되고 각종 사업에 충당될 국가투자분의 예산내역을 서술하고 있다.

(3) 계획계약서에 포함된 사업계획 사례 : 브르타뉴 레지옹

□ 부문 I: 고용, 지방발전, 경쟁력

• 프로그램 1 : 고용에 대한 지방의 주도

I-1. 사업 : 고용창출의 지방주도를 위한 국가·레지옹 기금(FRILE)의 창설

I-1-1. 사업시행의 내용 : 이 프로그램의 목적은 세 가지로 구성되어 있다.

- 고용창출을 위한 관련자의 동원
- 기업 및 고용의 창출·확충을 위한 지방사업의 조사·촉진
- 사업의 확정시 및 시행 첫년도에 고용창출에 대한 보조

국가와 레지옹에 의하여 공동관리되고 동등부담하는 기금, 즉 고용창출의 지방주도에 대한 국가·레지옹 기금(FRILE)을 창설할 것이다. 이러한 기금으로부터 혜택을 받을 수 있는 사업은 다양하다. 예를 들면 연구, 지방경제의 활성화, 사업시행자에 대한 직접보조, 교육의 특별과정 이 이에 해당한다. 그러나 이와 같은 사업은 승수효과를 가져야 한다. 즉 고용창출사업에 직접적인 상승효과를 나타내야 한다는 것이다. 고용창출의 지방주도에 대한 국가·레지옹 기금의 수혜자는 사업의 시행자와 주관기관이다. 지방경제의 활성화를 기하려는 사업에 관한 한, 고용창출의 지방주도에 대한 국가·레지옹 기금은 꼬뮌간의 협력조직과 고용지역의 인근에 우선적으로 혜택을 부여할 예정이다.

지역과 사업에 따라 다양할 수 있는 고용창출의 지방주도에 대한 국가·레지옹 기금의 출자율은 항상 출자액의 일부를 지방사업자에게 부담케 하는 방식을 택하는데, 이는 지방사업자에게 동시를 부여하기 위한 것이다.

I-1-2 재정계획(5년 동안, 단위: 100만 프랑)

사업시행내용	총비용	국 가	레지옹	기타지방 자치단체	기 타 참여기관
고용을 위한 지방주 도적 개발에 대한 국가·레지옹 기금	80	40	40	-	-

I-1-3 연도별 투자배분(관련기관 전체의 합계)

- 1989년 : 1,200만 프랑
- 1990-1993년 : 매년 1,700만 프랑

I-1-4 국가의 투자 : 고용창출의 지방주도에 대한 레지옹기금(FRILE)

국가가 투자하는 보조금 총액은 5년동안 6,000억 프랑이다. 이러한 보조금의 일부(2,000억 프랑)는 계약화되지 않고, 레지옹 지사에 의해 직접 관리될 것이다.

※ 부문 I의 4개 프로그램, 부문 II의 5개 프로그램, 부문 III의 1개 프로그램, 부문 IV의 3개 프로그램 등 모두 4개 부문의 13개 프로그램에 대해 위와 같이 동일한 형식으로 사업계획이 제시됨

(4) 부문별, 사업별 국가와 브르타뉴 레지옹의 투자분담 요약

<표 4-4> 국가와 레지옹의 투자분담 요약: 브르타뉴 레지옹

(단위 : 100만 프랑)

사업시행내용	총비용	국 가	레지옹	기타지방 자치단체	기 타 참여기관
<부문 1>					
고용의 지방주도	80.0	40.0	40.0	-	-
제조업	60.0	30.0	30.0	-	-
상업 및 수공업	267.3	39.5	26.0	28.5	173.3
무역	20.0	10.0	10.0	-	-
토목·건축	15.5	7.7	7.7	-	-
농업	493.0	276.8	112.3	49.0	54.9
어업	242.8	165.3	77.5	-	-
수산·패류산업	24.5	6.3	5.2	2.8	10.2
관광개발	135.5	41.4	49.8	44.3	-
생물공학	226.0	43.2	170.0	-	12.8
소 계	1,564.6	660.2	528.6	124.6	251.2
<부문 2>					
기술설비	85.0	42.5	42.5	-	-
투자·훈련	44.0	22.0	22.0	-	-
훈련계획	174.0	90.3	83.7	-	-
수습	89.0	49.0	40.0	-	-
훈련기관 현대화	58.4	31.8	24.8	1.8	-
수용시설 확충	285.0	117.5	60.3	107.2	-
과학시설	50.0	30.0	8.0	-	12.0
방송·통신교육의	10.0	2.5	5.0	2.5	-
유럽중심지	92.5	10.5	15.0	10.0	57.0
생물·의학연구소	14.4	3.1	3.1	6.2	2.0
엑스제조화학	13.0	5.5	3.0	4.0	0.5
지질연구소	22.3	6.3	5.7	4.1	6.2
동물지대	21.2	4.8	4.7	11.7	-
레지옹 신소재연구소	25.0	11.0	5.0	5.0	4.0
해초연구소	97.3	42.5	46.2	3.6	5.0
소 계	1,081.1	469.3	369.0	156.1	86.7
<부문 3>					
도로계획	3,285.0	2,100.0	577.0	502.0	106.0
소 계	3,285.0	2,100.0	577.0	502.0	106.0
<부문 4>					
취약한 농촌지역	396.9	87.9	308.9	-	-
지구의 사회개발	325.0	100.0	25.0	37.5	162.5
노인주거 현대화	750.0	200.0	50.0	200.0	300.0
문화발전	116.0	40.0	33.4	42.2	0.4
소 계	1,549.9	408.3	399.0	279.7	462.9
총 계	7,480.6	3,637.8	1,873.6	1,062.4	906.8

자료 : 국토개발연구원, 1992. 「프랑스의 국토 및 지역개발제도 연구」, pp140-141.

(5) 부문별, 사업별 국가투자분의 소관부서, 예산항목 및 금액

<표 4-5> 국가투자분의 소관부서, 예산상목 및 금액 : 브르티뉴 레지옹

(단위 : 100만 프랑)

사업내용	소관부처	예산항목	금 액	합 계
1. 부문 1				
- 프로그램 1				
· 고용의 주도적 개발에 대한 국가· 레지옹 기금	노동, 고용, 직업훈련	고용 창출의 지방주도에 대한 레지옹 보조기금	40	40
- 프로그램 2				
· 공업	산업, 국토계획	64-92장	30	30
· 상업, 수공업	상업 및 수공업	64-01장20조	6.5	23.75
		64-00장20조	5	
		44-00장20조	8.5	
		44-04장60조	3.75	
	농촌개발 및 계획부처간 기금	44-01장20조	2.7	15.7
	경제, 재무	65-03장20조	13	
· 무역	시설, 주택	64-00장30조	10	10
· 토목, 건축		64-50장10조	7.75	7.75
- 프로그램 3				
· 농업	농업	61-40장	10	276.8
		61-61장	10	
		44-54장	243.15	
		44-21장	1.15	
		44-41장	12.5	
· 어업	해양	64-36장20조	150.3	165.3
		64-36장30조	15	
· 수산· 패류산업	해양	44-36장	6.36	6.36
· 관광과 자연 지역의 개발	관광	44-01장	11.4	41.4
	문화	66-30장23조	6	
	해양	67-17장30조	2	
	환경	44-10장	4.5	
		67-20장	2.5	
	산업 및 국토계획	65-01장	15	
	국토계획조정기금			
	연구 및 기술	66-04장	6.4	43.2
- 프로그램 4				
		66-21장	21.9	
		66-10장	14.9	
2. 부문 2				
- 프로그램 1				
· 공립고등학교와 실업계 고등학교의 기술설비	교육	56-37장50조	42.5	42.5

사업내용	소관부처	예산항목	금 액	합 계
- 프로그램 2				
· 기업훈련과 훈련정보에 대한 투자확충	노동, 교육, 직업훈련	43-03장	19.75	22
· 직업훈련 프로그램	여성의 권리	43-02장	2.25	
	노동, 교육, 직업훈련	43-03장	89.25	90.25
	환경	43-03장	1	
· 레지옹 수습 조직의 혁신	노동, 고용	43-03장	49	49
· 훈련기관의 현대화	직업훈련			
	노동, 교육	66-00장	23.5	31.8
	직업훈련	66-14장	6	
	해양	56-37장	2.3	
- 프로그램 3				
· 수용시설 확충	교육	56-10장	106	117.5
		66-70장	11.5	
· 과학, 교육, 연구시설	교육	66-70장	15	30
· 방송, 통신교육의 유럽중심지	교육	66-71장	15	
		66-70장	2.5	2.5
- 프로그램 4				
· 생물, 의학 유럽연구소	보건연구 및 기술	56-37장	2	10.5
		66-04장	7	
		66-21장 국립과학연구	1.5	
· 엑스제조화학의 교육·연구센터	연구 및 기술	66-04장	3.15	3.15
· 지질연구소	연구 및 기술	66-04장	2.5	5.5
	교육	66-71장	2	
	농업	66-21장	0.5	
		국립농학연구소	0.5	
· 생브리오 - 프루프라강 동물지대	농업, 연구 및 기술	61-21장60조 CNEVA	1	6.35
			5.35	
· 레지옹 신소재 연구소	연구 및 기술	66-04장	2.75	4.75
		37-02장	2	
· 해초연구소	해양	67-17장	8	11
	농업	61-21장60조	1	
	연구 및 기술 - IFREMER	66-18장	2	
- 프로그램 5 : 기술이전절차 관리와 지원	연구 및 기술	37-02장	15	42.5
	IFREMER	66-18장	4.5	
	연구 및 기술기금	66-04장	18	
	산업	66-01장	5	

사업내용	소관부처	예산항목	금 액	합 계
3. 부문 3 - 프로그램 1 · 국도	시설 및 주택	53-43장20조	2,100	2,100
4. 부문 4 - 프로그램 1 : 취약한 농촌지역	산업 및 국토계획 농촌개발 및 계획 정부부처간 기금 문화 국립삼림기금 상업 및 수공업	44-01장 66-02장 국립삼림기금 44-04장70조(OID)	59.3 2 2.52 0.42	68.24
- 프로그램 2 · 지구의 사회 개발	문화, 교통, 통신 시설, 주택 산업·국토계획 결속, 보건 및 사회보호	66-40장 65-48장 65-01장 47-21장 45-03장		100
· 노인주거의 현대화	결속, 보건 및 사회보호 -	66-20장90조	200	200
- 프로그램 3 문화발전 문화유산 및 플라스틱 공예	문화 및 교통· 통신	56-20/66-20장 43-20장90조 43-60장23조 43-30장51조	0.5 1.5	40
총 계	-	-	-	3,637.8

자료 : 국토개발연구원, 1992. 「프랑스의 국토 및 지역개발제도 연구」. pp142-147.

(6) 계획계약의 단서와 서명 : 브르타뉴 레지옹의 경우

국가와 브르타뉴 레지옹이 체결한 계획계약서에는 이상에서 제시한 기본방향, 사업계획 및 투자분담표, 국가투자분의 소관부처별 예산항목 및 금액에 관한 내용과 함께 계약체결의 단서조항을 첨부하고 있으며, 국가를 대표하는 레지옹 지사와 레지옹을 대표하는 레지옹의회 의장이 이를 확인하는 서명을 포함하고 있다. 브르타뉴 레지옹의 계획계약에는 다음과 같은 8개의 단서조항이 첨부

되어 있다.

- 현재의 계획계약하에서 국가에 의하여 체결된 계약은 재정법에 의한 충분한 재정수단의 제공에 달려 있다. 이러한 계약은 국가예산의 우선적 충당에 따른 혜택을 받게 된다. 마찬가지로 레지옹의회 의장은 1989-1993년도 시행예산안에 계획계약사업을 우선적으로 제시한다. 레지옹의 계약은 레지옹의회에 의한 예산의결에 달려 있다. 국가와 레지옹 양자 중 한편에 의하여 예정된 예산이 삭감된 경우는 다른 쪽으로 하여금 동일한 비율로 그 부담액을 삭감하는 것이 허용된다. 예산의 이월 및 취소에 관한 한 공공회계의 규칙은 두 계약당사자에게 적용된다. 그러므로 사전 협의가 없는 예산의 어떠한 삭감 또는 취소도 허용되지 않는다.
- 별도의 계약에서는 계획계약을 체결하는 다른 지방자치단체 당사자의 재정 계약에 대하여 명확히 규정한다. 이러한 계약은 다른 지방자치단체에 의하여 서명된다.
- 시행에 대한 별도의 협약은 계획계약의 몇몇 예정사업에 대하여 서명한다. 이러한 협약은 시행사업과 그 방식을 보다 명확히 정한다. 이 협약은 현행 계약의 내용에 일치해야 한다. 이와 같은 시행계약은 시행상 충분한 융통성을 부여하기 위하여 결정에 대한 공동 통지방식을 명확히 하고, 예외적인 경우를 제외하고는 시행사업별로 융통성 없는 공동투자를 피하도록 한다.
- 계약의 시행에 대한 국가-레지옹 대표동수 레지옹위원회가 설치된다. 이 위원회는 현행 계약사업의 시행을 조정하고, 계약서의 기술적·재정적 조건을 당사자들에게 알리기 위하여 적어도 1년에 1회 이상의 회의를 개최한다. 위원회의 구성은 당사자들간의 상호합의에 의하여 결정된다.
- 계약의 시행에 대한 대표동수 레지옹위원회는 현 계약의 두 당사자에게 매년도 계약사업의 시행에 대한 전반적인 평가서를 이송하는 책임을 담당한다. 이러한 평가서에는 사업시행의 재정적·물리적 측면을 기술하고, 가능한 한 계약사업의 경제적 영향도 나타내도록 한다.

- 현행계약은 국가와 레지옹간의 공동합의에 의해 사업시행중에 전체적으로 혹은 부분적으로 수정될 수 있다. 추가조항은 필요에 따라 체결된다.
- 현행계약의 해약은 어느 한 당사자에 의하여 요구될 수 있다. 그 요구는 사유서가 수반되어야 하고, 국가에 관한 한 국토계획 정부부처간 위원회에 의한 심사대상이 되며, 레지옹에 관한 한 레지옹의회 정기회의의 심사대상이 된다. 이러한 요구는 공식적인 요구 후 3개월이 지나야만 그 효력을 발생한다.
- 현행계약의 시행조건에 대한 쟁송은 현 계약이 서명된 곳의 관할지역 행정 재판소에서 당사자의 일방에 의하여 제기되는 초심에서 결정된다.

국가와 브레타뉴 레지옹간 계획계약의 체결은 다음과 같이 두 기관의 대표가 서명하는 형식을 취하고 있다.

브르타뉴의 레지옹 지사

서 명

자크 게랭

(Jacaues GUERIN)

브르타뉴의 레지옹의회 의장

서 명

이봉 브르쥬

(Yvon BOURGES)

< 중앙정부와 광역지방자치단체(레지옹)간 계약 서명사례:
프랑스의 브르타뉴 레지옹의 경우 >

2. 미국의 정부간 협력제도

1) 개 관

지방자치제도가 정착되어 있고 연방국가인 미국에서는 다양한 수준의 정부간 협력제도가 마련되어 있다. 연방정부와 주정부, 연방정부 부처간, 중앙 및 주정부와 지방정부, 그리고 지방정부 상호간에 협력하여 지역개발계획을 수립하여 추진하는 정부간 협력 및 협약방식이 보편화되어 있다. 정부간 협력을 통해 역할과 책임을 분담함으로써 인적, 물적 자원의 불균등 분포에 따른 지역발전의 장애물을 극복할 수 있게 된다. 중앙 혹은 지방정부 단독으로 정책을 수립, 집행함으로써 야기되는 자원의 부족이나 인접지역과의 갈등과 같은 문제점을 보완하고 각자가 보유한 장점을 활용하여 서로에게 유리한 협약을 체결함으로써 지역 및 정부간에 호혜적인 관계설정이 가능해진다.

2) 정부간 협력을 지원하는 제도적 기반

(1) 정부간 협력법(intergovernmental cooperation act, 1968)

정부간 협력법은 연방제의 효율성을 증대시키기 위해 각급 정부 활동의 원활한 협력 및 협조체제를 구축하기 위해 제정되었다. 구체적으로는 주정부에 대한 보조금(grant-in-aid) 지원 집행체제의 개선, 주정부 및 지방정부에 대한 기술 지원(technical service)의 제공, 개발지원 프로그램에 대한 정부간 정책 및 관리 협조체제의 확립, 도시지역에서 연방기관의 토지구입·이용·처분시 지방정부 프로그램과의 일치성 확보, 연방정부의 보조금에 대한 의회의 정기심사에 대비 등을 목적으로 하고 있다.

정부간 협력법의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째는 연방정부의 보조금 집행체제의 개선에 관한 내용이다. 보조금 지원에 대한 충분한 정보제공을 위해 모든

정부기관은 피지급기관의 요청이 있을 경우 보조금의 목적과 금액을 서면으로 통지해야 한다. 연방정부에서 지원되는 보조금의 예치는 주정부의 여타기금과 분리되지 않아야 하며, 주정부 회계에 연방자금으로 계상되어야 한다. 연방부처 및 기관의 장은 해당 프로그램의 목적에 부합하도록 보조금 재원의 양여계획을 수립하여 연방정부의 양여로부터 주정부 지출까지의 시간을 최소화해야 한다.

둘째는 연방기관의 지방정부에 대한 전문·기술서비스 제공에 관한 것이다. 주정부 혹은 지방정부가 행정을 수행하는데 필수적인 전문·기술서비스 및 시설을 제공함에 있어 정부간 협력을 촉진함으로써 불필요한 중복을 예방하기 위한 것이다. 전문·기술서비스의 제공과 관련하여 연방부처 및 기관의 장은 주·지방정부의 서면요청이 있을 경우 제반비용을 받고 전문·기술서비스를 제공할 수 있다. 연방정부 부처·기관의 장은 매년 상원 및 하원의 소관위원회에 지방정부에 제공한 서비스에 대한 보고서를 제출하도록 하고 있다.

셋째는 정부간 개발지원 정책 및 프로그램을 시행하는데 있어서의 협력에 관한 것이다. 국가의 경제 및 사회발전과 만족할 만한 생활수준의 성취는 농촌과 도시 등 모든 지역이 건강하고 질서있게 개발됨으로써 이루어진다. 특히 급격한 도시화시대에 있어서 도시지역사회의 발전은 사회적, 경제적 건강화 보다 작은 지역사회 및 농촌지역의 건강한 발전에 크게 달려 있다. 따라서 대통령은 지방에 큰 영향을 미치는 각종 연방 프로그램 및 개발계획의 입안, 검토 및 평가에 관한 규정을 제정해야 한다.

연방정부의 개발지원 프로그램은 국가, 지역, 주, 지방의 모든 관점을 충분히 고려하여 입안, 검토 및 평가되어야 한다. 또한 모든 연방 개발지원 프로그램은 주, 지역, 지방 종합계획의 목적에 최대한 부합해야 한다. 개발지원 프로그램을 집행하는 연방부처 및 기관은 관련 연방부처 및 기관과 충분히 협력하고 자문을 구해야 하며, 개별적인 연방프로그램(고속도로 건설, 도시재개발, 오픈스페이스 등)은 지방 및 지역의 종합개발계획과 부합되어야 한다. 특수목적의 지방정부, 일반 지방정부 모두 금융대부 및 보조금을 받을 수 있으나 특별한 사유가 없는

한 후자에 지원해야 한다.

넷째는 도시지역의 토지이용과 관련한 연방과 지방간의 협력이다. 도시지역에서 연방기관이 토지를 구입하거나, 사용·처분 할 때에는 해당 지방정부의 토지이용 및 개발계획과 최대한 부합해야 한다. 도시지역에서 연방기관이 토지를 처분 및 구득 할 경우에는 사전에 지방정부가 납득할 수 있도록 통지해야 한다. 또한 구매자에게는 토지이용규제, 도시계획시설 현황 등에 관한 충분한 정보를 제공해야 한다.

다섯 번째는 연방정부 보조금(grant-in-aid) 프로그램의 심사·평가에 관한 내용이다. 상원 및 하원의 관련 소위원회는 보조금 프로그램을 평가하며, 이때 보조금의 목적 달성정도, 연방정부로부터 추가적인 재정지원 없이 동 계획의 목표가 달성될 수 있는 정도, 원계획의 목적·방침·집행상의 변경 여부, 동 계획이 변화하는 수요에 충분히 부응하는지의 정도 등을 검토해야 한다. Comptroller general은 타 보조금과의 상충 혹은 중복여부, 특정 조건 및 절차의 변화로 인한 프로그램의 효율성 및 경제성 증대 여부 등을 검토하며, 예산제도, 회계제도, 보고 및 집행절차 등에 관한 보고서를 의회에 제출해야 한다. 그리고 정부간 관계자문위원회(advisory commission on intergovernmental relations)는 보조금 프로그램의 연방-주-지방간 구조, 재정관계 등 정부간 관계와 연방-주-지방정부간 집행상의 협력 등을 검토해야 한다.

(2) 지방간 협력법(interlocal cooperation act)

연방정부 차원에서 정부간 협력을 유도하기 위해 제정한 법률이 정부간 협력법(intergovernmental cooperation act)이라면, 주정부 차원에서의 각급 정부 및 관련 기관간의 협력을 증진하기 위한 법은 지방간 협력법(interlocal cooperation act)이다. 지방간 협력법은 Utah(1965), Washington(1967), Texas(1991), Nebraska(1998) 등 여러 지역에서 제정되어 시행되고 있다. 이들 지역에서 제정한 지방간 협력법은 제정시기는 다르지만 법률의 내용은 매우 유사하다.

① 지방정부간 협력의 형태 및 내용

미국의 지역들이 상호 협력을 증진하는 가장 보편적인 방법이 서로 인접한 지역들이 상호간에 협약을 체결하는 것이다. 협약의 형태는 다양한 형태를 가질 수 있다. 가장 흔한 형태는 한편의 지방정부가 다른 지방정부에 대해 서로 합의한 가격에 서비스를 공급하는 내용의 공식화된 계약(예: 법집행 서비스 계약)을 체결하는 것이다. 두 번째 형태는 2개 이상의 지방정부가 합동으로 관할지역의 서비스공급을 위한 계획, 용자, 공급 협약을 체결하는 것이며, 마지막 형태는 참여하는 지방정부들간에 비용지불 없이 서로간에 서비스(예: 응급서비스지원)를 주고 받는 협약이다.

협약의 유형에는 세 가지가 있다. 첫째는 양허계약(understood contract)으로 이는 상호간에 지원을 협약하지만 문서화된 계약이 아니라 비공식적인 양허의 형태로서 강제성은 없는 계약이다. 두 번째는 서비스계약(service contract)으로 가장 일반적인 정부간 계약이며 서비스 공급에 대한 대가를 지불하는 내용의 계약을 맺는 것이다. 계약조건은 협상을 통해 정해지며 협약문서로 공식화된다. 세 번째는 합동협약(joint agreement)으로 서비스계약과 다른 점은 특정기능의 수행 또는 운영, 그리고 시설건설을 위해 행정기구(예: 참여 지방정부의 대표자로 구성되는 위원회)를 설립한다는 점이다. 합동협약은 계약서로 작성할 수 있으며 일반적으로 조례에 의해 승인되므로 지방정부의 필요에 따라 탄력적으로 계획수립이 가능하다.

협약·계약을 체결할 수 있는 공공기관의 범위는 하부행정단위, 공공기관, 지방정부, 지방공사, 특수목적지구, 지방서비스지구, 주정부기관, 연방정부기관, 연방정부가 인정한 인디언 부족, 타주의 하부행정단위 등 매우 포괄적으로 규정되어 있다.

협약 및 계약의 목적은 지방정부들이 상호이익의 바탕위에서 서비스 및 시설의 공급, 규모의 경제 실현, 경제발전 및 자연자원 활용 등을 위해 협력을 유도함으로써 지방정부의 효율성 증대 및 주 전체의 복지를 증대하고자 하는 것이다.

지방정부간에 협약 혹은 계약을 체결하는 주요 분야는 홍수통제, 행정, 토지이용계획, 건축물관리, 교육, 보건, 공원·여가, 치안, 소방, 교정, 응급진료, 교통, 하수·폐기물처리, 경제개발, 도서관·박물관, 인력·장비·건물의 공동사용, 발전 및 송배전, 연료수송, 용수공급 등 매우 다양하다. 이들을 대상으로 2개 이상의 공공기관이 서비스 공급, 기구설립, 시설확충 및 공동운영 등을 위한 협약 및 계약을 체결하게 된다. 이때 협약·계약에 포함되는 내용은 협약 및 계약의 목적, 기간, 조건, 권리, 의무, 비용분담 및 재정, 협약·계약에 의해 설립되는 기구의 조직 및 구성, 종료방법 등이 있으며, 기타 조세 등 세입의 공유에 관한 내용이 포함되기도 한다. 지방정부간 체결된 협약·계약을 지원하는 수단으로서 인력 및 서비스 공급, 자금지원, 공채발행 등이 이루어진다.

지방정부간에 체결되어 시행되는 협약의 장단점을 분석해 보면 먼저 가장 큰 장점으로 적정규모의 운영단위 확보를 통한 효율성의 증대를 들 수 있다. 그리고 제대로 이용되지 못하는 값비싼 장비, 시설, 인력의 공유 및 활용이 가능하며, 지방정부 단독으로는 생산이 불가능하거나 고비용이 수반되는 서비스 혹은 물품의 구득이 가능해진다는 것이다. 이와 함께 노력의 중복 제거 및 서비스 공급의 전반적 효율성 증대가 이루어지며, 다수의 지방정부에 영향을 미치는 문제를 지방정부 시스템의 기본구조를 변화시키지 않고도 해결이 가능하다. 마지막으로 소규모 지방정부의 서비스 공급능력을 향상시켜 지역주민에 대한 전문서비스 공급이 가능하며, 특정서비스 공급을 위한 새로운 장비 구입 또는 직원채용에 따르는 비용을 절감할 수 있다.

정부간 계약·협약의 단점도 있다. 먼저 협약서 문안에 기대 서비스 수준 및 계약당사자 책임이 정의가 분명치 않을 경우 참여 정부간의 마찰이 야기되는 경우가 있다. 그리고 큰 지방정부를 상대로 계약하는 작은 지방정부의 경우 서비스 제공에 대한 통제력을 상실할 위협이 있다. 또한 참여기관간에 비용 및 서비스를 균등하게 배분하는 것이 어려우며, 은퇴, 보험, 기타 오버헤드 비용의 계산과 배분도 어렵다는 점도 단점으로 지적된다.

3) 미국에서의 지방정부간 협약체결 사례

(1) Oregon주의 Willamalane Park and Recreation District와 Springfield시의 협약
오레곤주의 Willamalane Park and Recreation District와 Springfield시는 협약 체결을 위한 준비과정으로 Task Force를 구성하였으며, 1992년 10월 30일부터 1993년 6월 28일까지 10회의 회의를 거쳤다. 이들 두 자치단체간에 체결된 협약의 주요내용은 다음과 같다.

■ 정보의 교환

- Springfield시는 경제발전, 건축활동, 인구증가, 자연자원, 재해, 교통 계획, 토지개발, 공공서비스 공급 등에 관한 정보를 District에 제공한다.
- District는 여가수요, 서비스 공급능력, 부지획득, 교통시설수요, 지역 사회의 시설이용 가능여부, 시설물의 건설 및 폐기계획 등에 관한 정보를 Springfield시에 제공한다.
- 새로운 시설물 및 서비스 공급계획 수립과 관련 입지평가, 시설물의 건설, 추가, 폐기 등에 관해 상호 협의한다.

■ 계획수립의 역할 및 책임

- District와 Springfield시는 Springfield시 및 인근 도시지역의 공원, 여가 및 오픈스페이스계획을 위해 파트너쉽을 형성한다.
- District는 공원, 여가 및 오픈스페이스계획의 준비, 유지, 개선을 책임지고, Springfield시는 동 계획을 공원, 여가시설 및 서비스의 상세 계획으로 수용한다.
- Springfield시와 District는 자전거도로의 계획 및 유지업무를 상호 분담하고 종합적인 자전거도로시스템 계획을 위해 협력한다.

■ 토지이용에 관한 협력

- Springfield시와 District는 각자의 개발계획결정과 조례 및 개발계획 시행에 있어 상대방에게 적극적인 참여기회를 제공한다.
- 토지이용계획의 시행시 상호간에 신속히 통지하여 사업집행의 지연을 예방한다.
- Springfield시는 District를 시 개발평가위원회의 구성원으로 임명하여 공원, 여가시설, 도로, 자전거도로, 오픈스페이스 관련 의사결정에 참여한다.

■ 도시서비스에 관한 협약

- Springfield시는 District를 공원, 여가 및 공공오픈스페이스의 공급자로 인정한다.
- 특정 공원 및 여가서비스의 계획, 건설, 유지를 위해 책임을 공유하기 위한 정부간 협약을 체결한다.
- 도시성장관리 정책과 관련한 행정구역 합병업무에 관해 상호 협력하며, Springfield시로 병합되는 지역에 대해 District는 공원 및 여가서비스를 공급한다.
- 오픈스페이스의 보전, 개발가용지 획득, 시설건설 및 유지업무 재원 조달을 위해 협력한다.

■ 협약의 검토 및 수정

- 본 협약의 해석 및 시행과 관련한 문제점이나 갈등해결을 위해 회의를 개최하며, 필요시 제3자에 의해 조정한다.
- 본 협약의 수정은 서면으로 요청하며 체결일로부터 3년마다 합동으로 재검토한다.
- 한 당사자에 의해 파기되지 않는 한 매년 자동으로 연장한다.

(2) 유타 남서부지역(Southwest Utah) 정부간 협력각서

유타주 남서부에 위치한 6개의 지방자치단체를 포함하여 연방정부의 6개 기관, 주정부의 6개 기관 등 모두 20개 기관이 자원관리 및 개발에 있어 공동의 목표 및 전략수립을 위해 광역적 차원의 정부간 공동협의기구를 설립하여 협력하고 있다. 이들 지역간에 체결된 협력각서의 주요 내용은 다음과 같다.²²⁾

- 협력각서의 체결 : 1994년 2월
- 참여기관: 총 20개 기관
 - 연방정부: 농무성 산림국 등 6개 기관
 - 주 정부: 농무성 등 6개 기관
 - 지방정부: 6개 카운티 기관
 - 기 타: 인디언 부족 및 인디언 담당부처
- 참여 정부간 공동협의기구 구성: SUPAC(Southwest Utah Planning Authorities Council)
 - 의 장: 유타주지사
 - 구성원: 각 참여기관의 대표
 - 주제별 자문그룹: 위원장 또는 부위원장에 의해 임명
- SUPAC의 설립목적
 - 자원관리 및 개발에 있어 공동의 목표 및 전략수립
 - 참여지역간 계획수립 노력 및 지출의 중복 최소화
 - 광역이슈관련 정부간 협력 및 일반대중의 참여 증진
 - 참여지역간 갈등, 오해, 분쟁문제에 관한 토론 및 합의
 - 지역계획수립을 위한 정보교환
- 회의소집: 분기당 1회 이상
- 행동준칙: 성실, 공개, 정확, 신속, 교양, 존중, 공유, 협조, 교육 및 통지
- 탈퇴 및 해체: 원할 경우 탈퇴 가능하며, 과반수 이상이 탈퇴하면 해체

22) <http://www.utahreach.usu.edu/rosie/supac/mou.htm> 참조.

(3) 미시간주 Kalkaska Township과 Kalkaska Village간의 협정

지방정부간의 협력은 규모가 작은 지역에서도 활발하게 이루어지고 있다. 미시간주에 위치한 소규모 도시인 Kalkaska Township과 여기에 인접한 Kalkaska Village는 도시지역의 농촌지역으로의 확장에 따른 행정구역 변경문제, 토지이용 계획 및 공급시설에 관한 긴밀한 협력을 유지하기 위해 30년 협약을 체결하였다.²³⁾

- 협약체결일: 1998년 10월 13일
- 협력분야: 지역성장관리 및 유틸리티 확장사업
- 협약내용
 - Village와 Township은 상수도 처리시설의 개선과 지역의 질서있는 성장을 희망한다.
 - Village와 Township은 Township의 토지이용계획(1997년 10월 수립)을 지역의 미래성장 가이드로 인식한다.
 - Village와 Township은 상하수시설 확장, 토지이용, 도시성장에 관해 협력한다.
- 합의사항
 - 지역성장계획: Township 토지이용계획을 카운티 종합계획에 반영토록 하며 동 토지이용계획의 수정시 카운티 승인 이전에 Village와 협의한다.
 - 도시성장 단계에 따른 경계선 조정을 상호 협의한다.
 - 협정의 유효기간은 30년이다.
 - 협정의 수정은 상호합의에 의해 항시 가능하다.

23) http://www.mml.org/pdf/agreement_kalkaska.pdf 참조.

(4) ABAG(The Association of Bay Area Governments)

ABAG는 샌프란시스코 지역에 위치한 109개 지방자치단체가 설립한 광역지역계획기구로서 토지이용, 주택, 환경, 경제개발 등에 관한 문제해결을 위해 노력을 하고 있다. 미국 전역에는 이와 같은 지역계획 관련 정부간 공동기구가 560여 개에 달하는 것으로 알려지고 있다. ABAG의 경우에도 참여하고 있는 지방자치단체들이 상호 협력하여 단일 정부로는 효과적으로 대처할 수 없는 지역계획 현안문제를 해결하고 있는데, Tri-Valley 지역의 7개 지방자치단체의 경우 공동계획기구를 설립하여 도시개발, 자연자원, 교통, 주택, 경제개발 등의 분야에 대한 전략목표와 정책을 수립하여 제시하고 있다. 다음은 ABAG의 구성, 성격, 지역간 협력사례 등을 요약한 것이다.²⁴⁾

- 구 성: San Francisco와 그 인근의 100개 시, 9개 카운티로 구성
- 설립목적: 미래계획, 지역문제 협력, 저비용서비스 공급 등
- 운영기구: 이사회, 각종 위원회, 자문위원회 및 Task Force를 설치
- 지 위: Bay Area의 공식 종합계획기관
- 지역계획 수립: 주택, 경제개발, 환경관리, 교통, 여가, 보건, 안전
- 서비스제공: 인구정보제공 및 분석, 자본금융, 책임보험 및 재산보험, 회의개최, 전문교육훈련 등을 제공
- ABAG의 정부간 공동계획사례: San Francisco 인근 Tri-Valley 지역의 7개 지방자치단체가 추진
 - 공동계획기구 설립: Tri-Valley Planning Committee(TVPC)
 - 공동계획의 목적: 지방정부 단독으로는 효과적으로 대처할 수 없는 자연현안의 해결
 - 주요 협력분야: 도시개발, 자연자원, 교통, 주택, 경제개발 등을 대상

24) http://www.abag.ca.gov/about_abag/default4.html 및 <http://www.abag.ca.gov/bayarea/trivalley/strategy-draft/intro.htm> 참조.

3. 독일의 연방정부·주정부간 지역개발 공동사업 제도

독일에서는 연방정부와 주정부가 공동으로 지역불균형 해소를 도모하기 위하여 전국을 대상으로 하는 지역경제 구조개선사업(GRW)을 1969년부터 시행하였다. 이 정책은 낙후지역에 대한 연방정부의 체계적인 재정지원장치 마련을 위해 1969년 제정된 지역경제 구조개선에 관한 법률에 바탕을 두고 있다.

지역경제 구조개선사업의 효율적 추진을 위해 연방정부와 주정부간에 역할을 분담하는 방식을 취하였는데, 연방정부는 기본법의 규정에 따라 상위계획을 수립하고 재정조달에 참여할 의무를 부담하였다. 특히 연방·주정부간 공동사업의 집행을 위해 연방과 주정부가 동등하게 출연하는 5개년 재정투자계획을 수립하였다. 여기에 소요되는 예산은 매년 연방정부 및 주정부 예산에 반영하도록 하였다.

지역경제 구조개선을 위한 중점 투자분야로는 제조업체의 수익성 개선, 가계 소득 및 대체지불의 개선, 경제부문 사회간접자본시설의 개선, 가계지향 사회간접자본시설의 개선 등 4가지를 선정하였다. 지원대상지역의 선정은 지역총생산, 주민소득, 사회간접자본지표 등 경제·사회지표를 토대로 하였으며 5년마다 재검토 및 조정이 이루어졌다.

지역경제 구조개선사업을 위한 추진기구로서 연방경제성장관, 연방재정성장관, 주경제장관으로 구성되는 계획위원회를 설치하였으며, 여기에서 연방·주 공동재정계획을 수립하였다. 계획위원회와 주정부간에는 업무분담 체계가 이루어졌는데, 계획위원회는 낙후지역에 대한 지원기준 설정, 연방재정의 주간 분배, 지원형태 및 분배기준 확정 등을 담당하였다. 주정부는 구체적으로 지원지역의 행정구역 확정, 지역계획 수립, 재정수요 결정 및 분야별 배분 등을 담당하였다.

우선지원대상 지역에 대해서는 예산배정과 투자보조금으로 구성되는 5개년 투자계획을 수립하고 수요변화에 따라 연동화하였다. 공동과제를 위한 지원 수단으로는 금융대부, 재정투자보조, 재정보증 등 활용하였다. 투자보조금의 채택

을 받지 못하는 기업에 대해서는 보증제도를 이용하여 저리의 금융대부를 지원 받을 수 있도록 하였다. 특히 동독 접경지역은 모든 형태의 투자지원을 받을 수 있었는데, 주로 교통, 사회주택, 사회시설, 교육시설 등에 사용되었다.

공동과제 지원지역은 전국에서 18개의 특정계획지역이 설정되며, 주별로 예산을 편성, 투자재정을 배분하였다. 각 특정지역에는 7개 부문에 대한 투자액을 계획기간 5년에 걸쳐 지역별, 분야별로 배분하였다. 매년 예산은 공동과제에 배정된 예산과 투자보조금으로 이루어지며 그 비율은 1:2 정도이다. 또한 공동과제예산에 대해서는 기본법에서 정한 바와 같이 연방과 주정부가 동등하게 출연하며, 주별 배분은 실업률, 인구, 경제력을 지표로 이루어진다. 18개 특정지역계획에 대해 해당 주정부는 다음의 사항에 대한 세부계획을 수립하도록 하였다.

< 독일의 지역개발공동사업추진시의 주정부의 세부계획에 포함될 사항 >

< 특정지역의 경제 분석 >

- 개관
- 경제발전 현황
- 특정지역내 주요 불균형 및 구조문제 파악
- 지금까지의 지원정책
- 특정지역 발전의 가능성 및 조건

< 개발목표 >

- 신규고용 창출 및 고용안정화
- 지역적 지원 중점도시: 제조업분야, 관광지역

< 개발부분 및 소요재정 >

- 공동과제 차원
- 기타 특정개발계획

공동과제의 5개년 부문별 재정투자계획과 연도별 투자계획은 다음과 같은 형태로 작성된다. 여기에서 특기할 점은 공동과제 예산의 50% 이상이 동독과의 접경지역에 투자된다는 것이다.

<표 4-6> 독일의 국가·지정부 공동과제의 부문별 투자계획(5개년 종합) 양식

구 분	투자지원		소요재정		지원재정			
	총액	그중 ZRG	총액	그중 ZRG	투자 보조금	그중 ZRG	공동과 제재정	그중 ZRG
1. 제조업체 설립·확장을 통한 신규 고용 창출								
2. 구조변화·합리화 정책을 통한 고용안정화								
3. 관광업체 지원								
4. 공업부지 건설								
5. 지방 사회간접자본시설 확충								
6. 공공관광시설 건설								
7. 일반·직업교육시설의 설치·확충								
총 계			A		a		b	

주 : 1) $A = a + b$

2) ZRG는 동독과의 접경지역임

자료 : 국토개발연구원, 1989. 「외국의 지역균형발전정책: 프랑스, 서독, 일본의 경우」.

<표 4-7> 독일의 국가·주정부 공동사업관련 특정지역별 예산투입계획 양식

구 분	회 기 년 도					5개년 총계
	1	2	3	4	5	
I. 재정소요						
- 투자보조금						
- 공동과제 재정						
총 계						
II. 지원분야						
1. 제조업체 설립·확장을 통한 고용 창출						
a) 투자보조금						
b) 공동과제재정						
2. 제조업체 구조변화·합리화를 통한 고용안정화						
a) 투자보조금						
b) 공동과제재정						
3. 관광업체 지원을 통한 고용창출·안정화						
a) 투자보조금						
b) 공동과제재정						
4. 공업부지 건설						
5. 지방사회간접자본시설 확충						
6. 공공관광시설 건설						
7. 일반·직업교육시설 설치·확충						
총 계						

자료 : 국토개발연구원, 1989. 「외국의 지역균형발전정책: 프랑스, 서독, 일본의 경우」.

4. 외국사례의 시사점 : 우리나라에서의 적용시 한계

이상에서 살펴본 바와 같이 프랑스, 미국, 독일 등 선진국에서는 국가와 지방 정부, 지방정부 상호간에 당사자간의 역할분담을 통해 지역개발을 위한 활발한 협력이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 먼저 미국과 독일은 연방제 국가로서 주 정부의 고권이 성립되어 주정부는 연방정부와 대등한 지위에서 고도의 협력관계를 이루면서 지역개발정책의 수립 및 시행과정에 참여하고 있다. 미국의 경우, 정부간 협력법(intergovernmental cooperation act)을 통해 중앙정부는 지방정부를 지원하고, 주정부 차원에서는 지방간 협력법(interlocal cooperation act)에 근거하여 지방자치단체간에 공동사업에 대한 협약을 체결하여 다양한 분야의 지역개발사업을 추진하고 있다. 독일의 경우에는 지역경제구조 개선에 관한 법률에 의거 연방정부와 주정부가 지역개발의 공동사업을 추진하고 있다. 이를 위해 연방과 주정부가 지역균형개발을 위한 공동사업에 대해 동등하게 재원을 분담하는 5개년 공동투자계획을 수립·시행하고 있다.

프랑스에서는 지방분권화에 따른 국가와 지방자치단체의 결속과 대등한 관계로의 변화수단으로 계획계약제도를 도입하였다. 계획계약 제도를 도입하기 전에 계약사업을 위한 행정체제와 예산 및 지원제도를 충분히 갖추고 제도를 시행하여 성공적으로 추진할 수 있었다. 프랑스의 계획계약제도의 성공적 요소를 몇가지 도출할 수 있다.

첫째, 국가업무를 책임지고 지방자치단체와 협의하는 독특한 제도로서 국가가 임명하여 광역지방자치단체에 파견하는 préfet가 존재하였기 때문이다. 둘째, 계약사업에 대한 재정 및 행정지원의 규모와 일정이 명확히 규정되므로 계획의 실천력이 강화되었기 때문이다. 셋째, 국가와 지방자치단체간에 의무와 권한이 명확히 설정되므로 이해당사자들간 책임소재가 분명하였기 때문이다. 넷째는 국토정책기획단(DATAR)가 수상직속으로 국토정책업무를 범정부차원에 총괄 관장하는 특수한 국가조직체가 존재하였기 때문이다. 다섯째는, 국가와 지방자치

단체가 계약이라는 형식을 공식적으로 동원함으로써 프랑스가 국가적 과제로 겨냥했던 분권적 지방자치제의 이념과 맥락을 같이 할 수 있었기 때문이다.

중앙정부와 지방정부가 협약을 통해 국가와 지역의 공동이해가 있는 사업을 안정적으로 추진할 수 있는 프랑스의 제도를 우리나라의 경우에도 시도해 볼 수 있을 것이다. 그러나 우리나라 지방정부의 정치적, 재정적 여건상 중앙정부에 대한 의존이 크고 인접지역간 협력분위기가 성숙되지 않았기 때문에 당장 프랑스식의 전면적인 정부간 계획계약제도를 도입하기는 어려울 것으로 보인다.

프랑스의 계획계약제도를 도입한다면, 우리나라의 보수적인 예산제도, 부처이기주의의 팽배, 예산편성과정에 정치적 요인을 배제할 수 없는 현실 등을 고려할 필요가 있다. 현재의 상황에서 우리나라에 계획계약제도를 전면 도입할 경우 특히 지방정부의 재정부담 등으로 계획대로 집행이 곤란하고, 불이행시 이행을 강제하거나 제재수단이 미흡한 문제점이 있다. 아울러 대상사업의 선정과 투자예산 배분시 지역간 안배 또는 정치적 동기에 따른 부작용도 염려된다.

따라서 프랑스의 계획계약제도를 처음부터 전면적으로 도입하기보다는 제한적, 시범적으로 도입하는 것이 바람직할 것이다. 국토 및 지역개발계획의 실천력을 강화하고 지방자치제도의 정착, 그리고 국가발전과 지역발전을 조화시키기 위해 중앙정부와 광역자치단체간의 투자협약제도를 시도하여 보는 것이 필요하다. 국가와 지방정부가 협약을 체결하는 경험을 축적하는 사례로서 협력사업을 추진하며, 우선 시행이 가능한 사업을 중심으로 시범적으로 도입할 필요가 있다.

5 CHAPTER

지역개발투자협약제도의 도입방안과 효과

1. 지역개발 투자협약제도의 필요성

1) 문제 극복차원에서의 필요성

앞에서 살펴 본 우리나라의 정부간 재정협력 및 지역개발 관련 기존제도의 실태와 문제점 분석을 토대로 다음과 같은 문제를 극복하는 것이 필요하다. 첫째, 사업내용이 지나치게 세분화되어 있을 뿐만 아니라 법정 카테고리화에 따른 경직성이 장애가 되므로 이를 해소하는 것이 필요하다. 이를 극복하기 위해서는 전략적 사업을 국가와 지방자치단체가 공동으로 추진할 수 있어야 하고, 대내외적 여건변화에 능동적으로 대응할 수 있는 사업을 선정하여 육성할 수 있어야 한다.

둘째, 지역특성을 반영할 수 없고 지방자치단체에서 원하는 사업의 추진이 곤란한 현실적 여건을 극복해야 한다. 이를 위해 국가와 지방자치단체가 사업의 선정과정에서 부단히 협의하고, 지방자치단체는 지역주민과 충분히 협의할 수 있는 민주적인 제도의 도입이 필요하다.

셋째, 중장기 지역개발 프로젝트의 중앙정부 지원에 대한 불확실성을 극복해

야 한다. 이를 위해 일정기간 동안에 중앙정부가 지방자치단체에 지원할 수 있는 투자규모와 투자시기 등이 예측될 수 있도록 하는 장치가 필요하다.

넷째, 중앙정부와 지방자치단체의 투자분담에 있어 부문간, 지역간 격차가 심하고, 분담기준이 모호한 문제를 극복해야 한다. 이를 위해 프로젝트 추진에 있어 중앙정부와 지방자치단체간의 투자분담원칙을 명확히 설정하고, 지역의 여건을 반영하여 지방자치단체의 투자분담에 있어 융통성을 부여하되, 객관적 기준을 사용함으로써 실천가능하고, 지역역량을 반영하는 제도가 필요하다.

다섯째, 프로젝트 추진에 있어 중앙정부와 지방자치단체간에 수직적 재정보조 관계 위주로 되어 있어 중앙정부가 지방자치단체를 사실상 통제하고 있는 관계를 극복해야 한다. 이를 위해 중앙정부와 지방자치단체간에 계약·협약을 체결함으로써 대등한 수평적 관계로 변화되는 구조가 필요하다.

마지막으로 국토계획과 지역계획의 실천력이 미약하여 계획대로의 사업전개가 어려운 문제를 극복해야 한다. 이를 위해 국토계획과 지역계획을 추진하기 위한 연결고리로서 전략사업에 대한 확실한 재정적 동원장치를 마련하여 계획의 실천성과 신뢰성을 고양시키는 제도가 필요하다.

2) 여건변화 대응차원에서의 필요성

세계화 시대에 있어서 국가·지역간의 무한경쟁시대에 대처하기 위해서는 국가전략, 지역전략 등에 근거한 전략적 사업(프로젝트·프로그램)의 중요성이 더욱 커지게 될 것이다. 따라서 지역개발 차원에서도 이에 대응하는 효율적 장치를 마련할 필요가 있다. 기존의 경직된 제도로서는 급변하는 경제·사회 환경변화에 능동적으로 대처하는 것이 매우 어려운 것이 현실이다. 특히 중앙정부와 지방자치단체가 상호 통합적, 결속적이며, 조화로운 협력을 통하여 국가 및 지방 전략사업의 원활한 추진을 촉진하는 장치가 필요하다. 중앙정부의 일방적이고 상의하달식의 집중화된 지역개발 추진방식에서 탈피하여 중앙과 지방이 협동하여 사

업을 선정하고 사업성격에 따라 합리적으로 재원을 분담하는 분권화된 지역발전 제도를 마련해야 한다.

더욱이 지방자치제도의 발전, 사회·정치적 민주화의 진전으로 각계 각층, 지역의 의견을 수렴한 프로젝트에 대한 수요가 증가할 것이므로 이에 대응하는 제도가 요구된다. 형식적인 지방 및 주민참여 형식에서 벗어나 중앙정부, 지방정부, 지역주민, 지방의회 등 다양한 주체들이 지역발전 프로젝트의 선정 및 집행과정에 함께 참여할 수 있는 제도가 필요하다. 이들 각 주체간의 관계에 있어 평등·대등한 입장에 대한 중요성이 급증하고 있으므로 이에 상응하는 제도의 도입이 필요하다.

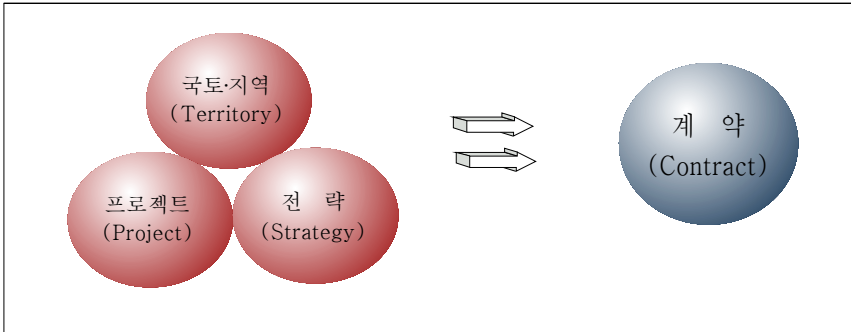
선진화된 지방자치제도가 제대로 정착되지 못하는 부작용으로서 최근 지방자치단체가 여러 가지 사업을 방만하게 전개하여 재정적, 정치적으로 곤경에 처하는 사례가 나타나고 있다. 따라서 지역개발제도에 있어서도 경영관점의 행·재정제도에 대한 수요가 증가하고 있는 점을 고려해야 한다.

3) 새로운 패러다임의 필요성

국가와 지역의 이익이 조화되는 전략적 프로젝트를 이해 당사자인 국가와 지방자치단체가 전략적으로 설정한 사업계획과 투자분담에 대해 상호 협약(계약)을 통해 추진할 수 있는 새로운 제도를 도입하는 것이 필요하다. 사회적 결속력, 지역 및 국가경쟁력을 제고시켜 나가기 위해서는 국가·지역 공동의 프로젝트를 새로운 행·재정 운용체계를 통하여 추진할 수 있도록 변화의 틀을 다시 정립해야 한다. 이를 위해 <그림 5-1>에서 보는 바와 같이 국토·지역이라는 공간적 요소, 프로젝트라는 요소, 그리고 전략이라는 요소를 삼위일체로 결합할 수 있는 방안으로서 계약이라는 방식을 도입하여 실천하는 새로운 패러다임으로서의 지역개발 투자메커니즘이 바람직한 대안으로 부각될 수 있을 것이다.

<그림 5-1> 지역개발 투자협약을 위한 뉴 패러다임

$$\begin{array}{ccccccc} \text{국토·지역} & + & \text{프로젝트} & + & \text{전략} & = & \text{계약} \\ \text{(Territory)} & & \text{(Project)} & & \text{(Strategy)} & & \text{(Contract)} \end{array}$$



2. 지역개발투자협약 모형의 정립

지역개발투자협약의 모형을 정립하기 위해서는 앞서 논의한 사항들을 체계적으로 종합해야 한다. 즉, 우리나라의 중앙정부와 지방자치단체간의 재정적 지원, 보조·분담관계에서 도출되는 문제점을 극복하여 재정적 협력관계로 발전시킬 수 있는 모형이라야 한다. 또한 중앙정부 및 지방자치단체의 행·재정행위와 관련된 여건변화에 부응할 수 있는 모형이라야 하고, 외국사례로부터 얻을 수 있는 시사점을 수용할 수 있는 모형이라야 한다. 그리고 지역개발협약행위와 관련된 중점이론의 핵심사항을 도입한 모형이라야 한다.

지역개발투자협약모형은 두 가지로 나타날 수 있다. 개념적 모형과 실천적 모형이 그것이다. 개념적 모형은 지역개발투자협약행위에 내재하는 중요요소를 도출하고 이를 상호 연계시킨 모형이다. 반면에 실천적 모형은 개념적 모형에 내재하는 중요요소를 현실적으로 도입하여 제도적으로 운용하기 위한 구체적·실용

적 운용모형이다. 먼저 개념적 모형을 디자인하고, 이에 근거하여 실천적 모형을 디자인하기로 한다

1) 개념적 모형(conceptual framework)

지역개발투자협약의 개념적 모형은 대체로 6가지의 핵심요소 또는 핵심원칙이 상호 작용을 맺어 형성된다. 이는 ① 지원사업의 전략적 선택성, ② 지역의 특성과 자율성, ③ 투자의 안전성, ④ 투자분담의 협동성, ⑤ 정부간 공공(公共)협약성, 그리고 ⑥ 절차의 분권적 통합성 그것이다.

< 지역개발투자협약의 개념적 모형의 핵심요소 >

- 지원사업의 전략적 선택성 (strategic selectivity)
- 지역의 특성과 자율성 (specialty & autonomy)
- 투자분담의 협동성 (cooperation)
- 투자의 안정성 (stability)
- 정부간의 공공(公共) 협약성 (public agreement)
- 절차의 분권적 통합성 (decentralized integration)

□ 사업의 전략적 선택성(strategic selectivity)

사업의 전략적 선택성이란, 국가발전·지역발전에 상호 기여를 할 수 있는 전략적인 성격을 지니는 지역개발사업을 선택하는 것이며, 이 경우 협약당사자인 중앙정부와 지방자치단체가 전략적인 목적에 부합하는 사업을 상호 협의하여 선택하도록 한다는 것이다.

□ 지역의 특성과 자율성(specialty & autonomy)

지역의 특성과 자율성이란, 지역의 가용자원, 산업 및 문화적 특성 등 제반여건, 그리고 주민의견 등을 고려하여 지역의 특성을 살리는 지역개발사업을 중점

추진토록 하는 것이다. 또한 이 경우 지역이 스스로 지역개발사업을 선정할 수 있도록 자율성을 최대한 보장하는 것이다.

□ 투자분담의 협동성(cooperation)

투자분담의 협동성이란, 중앙정부와 지방자치단체간에 반드시 투자분담을 기하여 어느 한 당사자의 일방적인 분담이 아니라 당사자가 상호 공동으로 투자를 분담하도록 하는 것이다.

□ 투자의 안정성(stability)

투자의 안정성이란, 중앙정부의 투자분담분이 계약대로 계약기간중 안정적으로 예산의 형태로 뒷받침됨으로써 안정된 투자 실천이 이루어지도록 하는 것이다. 이 경우 지방자치단체도 선정된 공동사업에 대하여는 계약기간 중 안정적으로 투자를 뒷받침하도록 하는 것인데, 쌍방향적 지원의 관점에서 보면 선정된 지역개발사업이 안정되게 추진되도록 지방자치단체와 중앙정부가 상호간에 재정적으로 도와고 지원한다고 할 수 있을 것이다.

□ 정부간 공공협약성(public agreement)

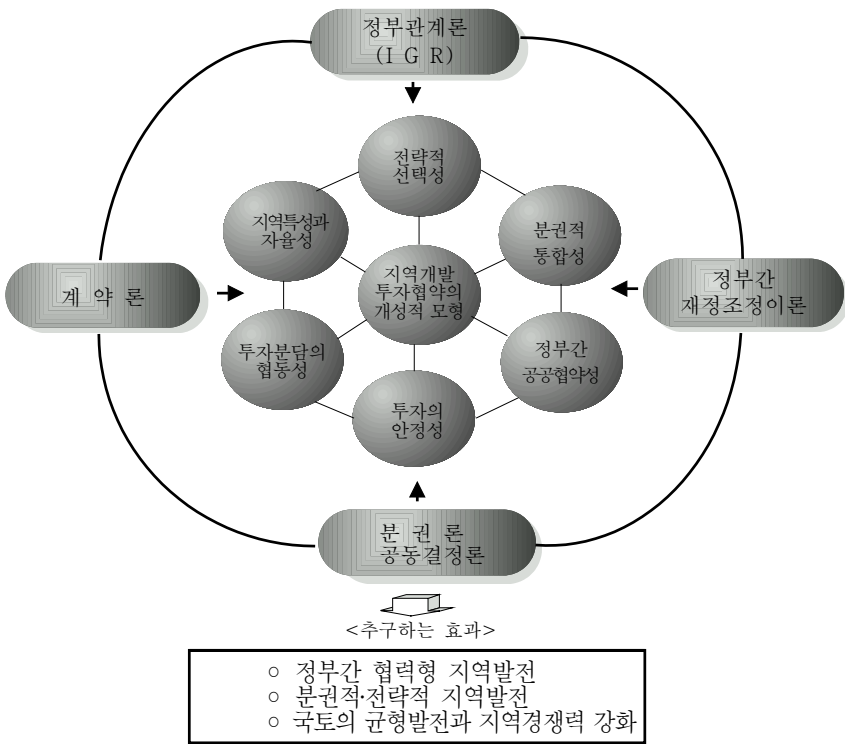
정부간 공공협약성이란, 중앙정부와 지방자치단체간에 명시적인 계약을 공식적으로 체결하고, 공공의 효력을 발생토록 하는 것이다. 이는 계약당사자인 중앙정부와 지방자치단체로 하여금 동반자적 관계를 유지하도록 하는 것이다.

□ 절차의 분권적 통합성(decentralized integration)

절차의 분권적 통합성이란, 공동사업의 협의·선정·체결과정은 중앙정부의 강압적 방식이 아닌 지방자치체가 지향하는 분권적 체제속에서 이루어지도록 하는 것이다. 동시에 개개의 지역별·부문별 사업을 국가 전체의 틀 속에서 조정하고 통합하고 최종 승인하는 과정을 공식적 절차에 의해 확보토록 하는 것이다.

이와 같은 개념적 모형의 요소를 연관시켜 보고, 이를 다시 관계되는 이론적 블록들과 연계시켜 보면 <그림 5-2>과 같이 제시될 수 있을 것이다. 개념적 모형에 도입되는 요소들은 상호 긴밀하게 연계되는 시스템을 구성한다. 그리고 이러한 시스템의 개념적 틀은 정부관계론, 분권론, 정부간 재정조정이론, 공동결정론(공동의 문제해결이론), 그리고 계약론 등과 긴밀한 연계를 갖는다.

<그림 5-2> 지역개발투자협약의 개념적 모형의 열개와 추구하는 효과

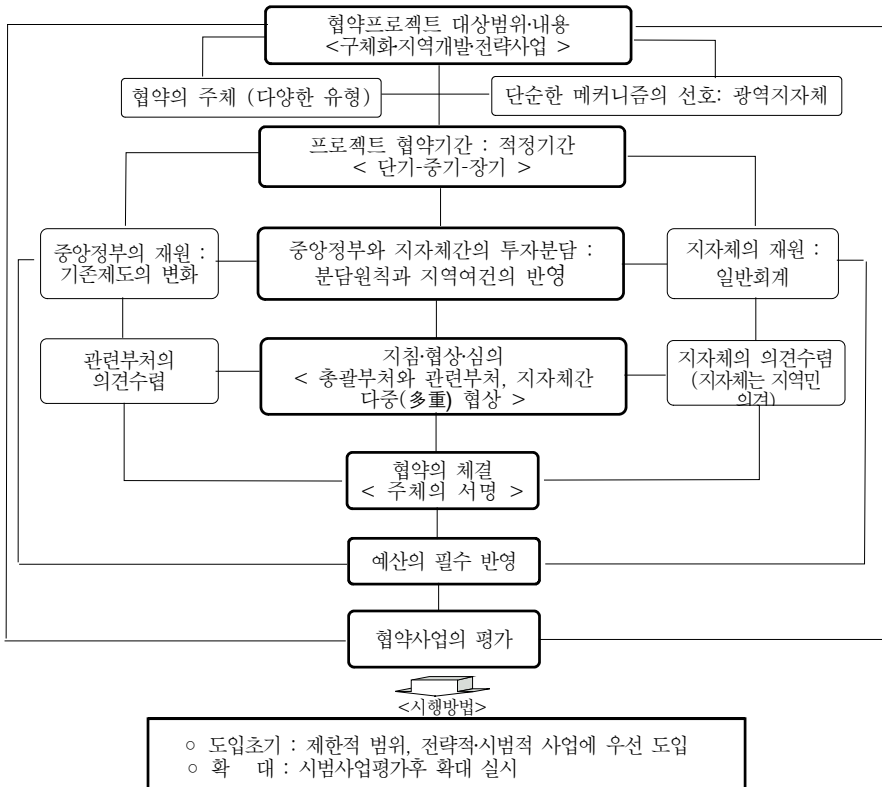


이와 같은 개념적 모형이 결과적으로 추구하는 바는 첫째, 정부간 협력형 지역 발전을 도모하는 것이다. 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 지역발전과 국토발전을 기하는 것이다. 둘째는 지방화시대, 경쟁력의 시대에 부응하여 분권적이면서도 전략적인 지역발전과 국토발전을 기하는 것이다. 셋째는 국토의

균형발전과 지역경쟁력 강화를 병행시켜 나가자는 것이다. 이는 지역 및 국토발전 전에 있어 형평성과 효율성을 조화시키고 접목시켜 나가는 것을 의미한다.

2) 실천적 모형 : 운용요소의 메커니즘

앞서 제시한 지역개발투자협약의 개념적 모형에 근거하여 현실적으로 이 제도를 도입하여 우리나라의 지역개발사업 추진에 적용하기 위해서는 실제적으로 운용할 수 있는 실천적 메커니즘이 필요하다. <그림 5-3>은 지역개발투자협약의 실천적 모형, 즉 실제 운용시의 요소 및 요소들간의 메커니즘을 협약과정의 순서를 고려하여 제시하고 있다.



<그림 5-3> 지역개발투자협약의 실천적 모형

3. 제도도입의 기본원칙

지역개발투자협약의 실천적 모형에 근거하여 현실적인 제도로서 도입할 경우에 요구되는 기본원칙을 제시할 수가 있다. 주요한 기본원칙을 제시하면 다음과 같이 9가지의 기본원칙으로 압축될 수 있을 것이다.

- 원칙 1 : 국가발전과 지역발전을 위해 중앙정부는 지방자치단체와 공동으로 추진하는 사업에 대하여 중앙정부와 광역지방자치단체간에 상호 협약을 체결하여 공동으로 추진해야 한다.
- 원칙 2 : 협약 당사자는 중앙정부와 광역지방자치단체로 하되, 실제의 협약은 중앙정부와 협약을 원하는 광역지방자치단체간에 체결하되 강제적인 협약사업참여는 배제함으로써 협약자유의 원칙을 견지토록 해야 한다.
- 원칙 3 : 중앙정부와 광역지방자치단체는 지역발전에 동반자적 관계에서 지역개발투자협약에 참여하며, 계획의 시작부터 완료까지 필요한 모든 사항(사업 목표, 사업내용, 사업기간, 연차별 투자계획 등)을 협의해 나가야 한다.
- 원칙 4 : 협약대상 부문에 포함되는 사업은 국가의 지역개발 의도와 광역지방자치단체의 지역발전 목표를 동시에 수용하는 사업이어야 한다.
- 원칙 5 : 협약대상사업은 단년도 사업이 아니라, 다년도(多年度) 사업이어야 하고, 협약될 사업은 반드시 구체적인 프로젝트로 제시되어야 한다.
- 원칙 6 : 체결된 협약내용에 대하여는 중앙정부와 광역지방자치단체가 반드시 예산에 반영하여 추진함으로써 안정적으로 사업추진이 가능토록 해야 한다.

- 원칙 7 : 계획기간동안 협약된 사업에 소요되는 투자비용은 중앙정부와 광역지방자치단체는 일정비율에 따라 공동으로 부담하도록 하되, 지역개발수준, 지방재정력 등을 감안하여 지역간에 차등적인 부담을 기해야 한다.
- 원칙 8 : 지역개발사업의 종류가 많을수록 종합적인 지역개발은 가능하나, 사업별 계획 수립시 정밀하지 못하고 시행시에도 실천력이 떨어지므로 적절한 종류의 중점사업을 대상으로 하도록 하여야 한다.
- 원칙 9 : 중앙정부와 광역지방자치단체의 재정, 계획수립능력 등을 고려하여 제도 도입시에는 시범적 실시를 토대로 단계적 추진을 도모하도록 해야 한다.

4. 사안별 구체적 방안

1) 협약 대상사업

지역개발협약체결의 대상사업은 국가발전과 지역발전에 기여할 수 있는 사업으로서 포괄적인 범위를 규정할 수 있을 것이다. 즉 지역발전계획(regional development plan)에 담겨지는 지역산업기반사업, 사회간접자본확충사업, 수자원개발사업, 지역관광문화사업, 지역환경관리사업 등 광범위한 사업을 대상으로 할 수 있을 것이다.

그러나 포괄적인 사업범위를 제도도입 초기부터 적용시키면 제도의 전략성, 계획성, 정밀성, 실천성, 그리고 중앙정부와 광역지방자치단체간의 협력적 측면에서 어려움이 야기될 것이다. 따라서 협약기간 중에 중점적으로 추진할 핵심사업을 대상으로 시범적으로 시행하는 것이 바람직할 것이다.

< 투자협약대상으로서의 우선적인 대상사업의 사례 >

- 포괄적인 협약대상사업
 - 지역산업기반, SOC확충사업, 수자원개발사업
 - 지역관광·문화사업
 - 지역환경관리사업
 - 지역복지·교육·훈련사업
 - 지역정보화 및 과학기술개발사업
 - 지방자치단체간 공동사업
 - 기타 국가발전과 지역발전에 공히 이바지 할 수 있는 사업

- 우선적 대상사업의 사례
 - 제4차 국토종합계획(2000~2020)에서 제시된 지역경쟁력 제고 및 지역협력 관련사업으로서 지역간접자본 확충, 지식정보화를 통한 고용기회 창출, 지역 특성 및 자원활용을 제고시킬 수 있는 사업에 국한
 - 지역도로사업 : SOC부문
 - 지역 주력산업단지 조성 및 주력산업기술기반사업(지역기술혁신센터 등) : 고용 및 지역특화부문
 - 지역 관광·문화사업(관광·문화상품개발 관련사업) : 자원활용부문
 - 지방자치단체간 공동사업(하천유역 환경보전사업) : 지역간 협력부문

- 특정정책프로그램(예: 도시주거개선사업, 지역주력산업프로그램 등)의 추진을 위해서도 협약 가능

이 경우, 전략적 중점사업은 협약기간중의 국가시책, 국토계획 및 각 지역의 개별지역계획을 상호 반영하여 기간마다 변화될 수 있도록 유연하게 운용하는 것이 바람직스럽다. 예를 들면, 프랑스의 경우는 5년마다 중점사업의 선정에 대한 정책지침을 만들어 지침에 부응하는 사업을 선정하도록 유도하고 있다. 그리고 협약기간마다 중점사업부문이 다르게 추진되고 있다. (앞의 프랑스의 사례 참조)

그리고 제도 도입초기의 협약 대상사업의 경우, 총투자 규모가 대규모인 사업은 투자비용의 부담이 크므로 투자액을 일정규모 이하로 제한할 필요가 있다. 특히, 협약 대상사업은 미리 준비된 사업과 실현가능성 및 효과를 반영하여 중앙정부와 광역지방자치단체가 협의하여 선정토록 해야 할 것이다. 여기서 미리 준비

된 사업이란, 프로젝트의 경제적·내부적 수익성을 포함하여 사업의 타당성조사가 이뤄진 사업으로서 타당성이 높은 사업을 의미하며, 이를 우선하여 협약체결할 수가 있을 것이다. 반면에 실현가능성과 효과가 낮으며, 국가전략과 괴리된 사업은 선정에서 배제함으로써 예산의 낭비를 막고 투자효과가 높은 다른사업으로 예산을 유도할 수가 있을 것이다.

그런데 대상사업의 협약기간이 비록 종료되었을지라도 차기의 협약기간에서도 전략사업에 계속 포함될 수 있도록 할 수 있을 것이다. 그대신 해당 사업에 대한 평가를 필수로 하여 계속 시행할 필요가 있다는 합의하에 차기의 대상사업으로 선정할 수가 있을 것이다.

이 과정에서 어떠한 경우에도 중앙정부는 협약기간중의 전략사업, 즉 우선수행사업 선정에 대한 기본지침을 광역지방자치단체와 협의하여 충분한 기간을 두고 제시해야 할 것이다.

2) 협약유형

지역개발투자협약의 운용시에는 여러 협약형태가 있을 수 있다. 대체로 중앙정부와 지방자치단체간의 협약유형은 3가지 형태가 가능할 것이다. 첫째는 중앙정부와 광역지방자치단체간의 협약형태로서, 이는 일반협약유형이라고 할 수 있다. 둘째는 중앙정부와 기초지방자치단체간의 협약유형으로서, 이는 특수협약유형이라고 할 수 있다. 셋째는 중앙정부와 다수의 지방자치단체 그리고 민간 사이의 협약유형으로서, 이는 다자간(多者間) 협약유형이라고 할 수 있다.

지역개발투자협약제도가 본 궤도에 오르자면, 중앙정부와 광역자치단체, 기초자치단체와 각기 협약을 맺을 수 있도록 하여야 한다. 그러나 도입 초기에는 우선적으로 중앙정부와 광역지방자치단체간의 협약을 시행함으로써 제도운영의 단계화를 기해 경험을 쌓아가도록 하는 것이 바람직할 것이다.

그러나 도입 초기부터 중앙정부와 광역지방자치단체간의 일반 협약유형을 우

선적으로 시행하되, 일부 특정사업에 있어서는 다자간 협약유형을 제한적으로 병행할 수는 있을 것이다. 그런데 중앙정부와 광역지방자치단체간에 이루어지는 일반협약유형은 프랑스에서도 계획협약제도 도입초기부터 도입된 유형으로서 협약제도의 단순성과 실천성을 고양하기 위해 바람직한 유형으로 판단된다.

특수협약유형은 중앙정부와 광역지방자치단체간에 협약이 제대로 이뤄지지 않거나, 계약자유 원칙에 의해 광역지방자치단체 일부가 협약사업에 참여하지 않을 경우에 중앙정부와 기초지방자치단체가 직접 대상사업의 추진을 위해 협약을 체결방식으로 도입될 수 있을 것이다.

그러나 참여하는 기초지방자치단체가 많을수록 지방자치제의 본래의 의도와는 일치하나 많은 기초지방자치단체가 대상일 경우 협약체결이 복잡하고 지연될 가능성이 높게 될 우려가 있으므로 도입 초기에는 시행하기가 어려울 것이다. 그리고 다자간 협약유형은 행정구역을 넘어 지역간에 공동으로, 광역적으로 추진해야 할 사업이 점차 많아질 것이므로, 향후 다자간 협약유형이 급증할 것으로 전망된다. 그러나 도입 초기에는 여러 행정구역에 걸치는 광역의 공동사업(예: 낙동강에 대한 환경보전사업)의 경우는 시범적으로 추진하여 협약체결 경험을 축적하는 것이 바람직스러울 것이다.

중앙정부가 개입되지 않고 지방자치단체 상호간에도 협약을 여러 형태로 체결할 수 있을 것이다. 지자체의 정착, 지방자치단체의 책임과 의무의 확대, 지방자치단체간의 협력추진을 위해 중앙정부는 지방자치단체간의 협약을 권장함이 바람직할 것이다. 그리고 지역간의 통합과 결속·협력관계의 강화를 유도하기 위해서도 필요하다. 이를 위해서는 지방자치단체간의 협약관련 법적규정이 필요할 것이다.

3) 협약기간

지역개발투자협약기간을 어떻게 할 것이냐가 중요한 과제로 등장한다. 즉 협약대상사업의 시행기간을 어느 정도 길게 잡느냐 하는 문제이다. 대체로 단기

(1~2년), 중기(3~5년), 장기(6~10년)으로 하는 방안이 있을 수 있을 것이다.

먼저, 단기(1~2년)의 경우는 지역개발사업 자체가 요하는 필수기간이기 때문에 최소한의 사업기간의 충족측면에서 채택이 곤란할 것이다. 단기사업의 경우는 단년도 예산사업과 별차이 없을 것이다. 다음으로 중기(3~5년)의 경우 최소한의 사업기간을 충족하며, 경우에 따라서는 중간평가가 가능하므로 채택 가능할 것이다. 그리고 장기(6~10년)의 경우는 계속성 성격을 갖는 사업의 기간이 길어지므로 안정된 예산책정의 부담이 있으며, 전략사업의 융통성있는 추진이 곤란하므로 제도도입 초기에는 피하는 것이 바람직할 것이다. 또한 지방자치단체장의 임기인 4년에 맞추는 방안도 있을 수 있으나, 이는 사업의 연속성 확보에 정치적 장애가 있을 수 있고, 국토 및 지역계획의 기복성이 클 수 있으므로 바람직스럽지 않다고 판단된다.

따라서 예산과의 연계를 위해 중기재정계획의 기간인 5년, 그리고 국토종합계획의 수정 필수기간인 5년을 기본으로 하는 것이 바람직스럽다. 즉, 5개년을 대상으로 총투자 및 연차별, 사업별 투자 및 투자분담에 대한 협약을 체결하도록 하는 것이다. 참고로 외국의 경우를 보면, 프랑스의 경우는 도입 초기에는 5년으로 하였으나, 최근에는 7년으로 협약기간을 변경하는 대신, 3년뒤 중간평가를 실시하도록 하고 있다.

<그림 5-4> 협약기간 및 연차별 투자협약 : 사례

사업별	총투자액 (5년간)	연차별 투자액								투자분담 (5년간)		
		1년차		2년차		...	4년차		5년차		중앙	지자체
		중앙	지자체	중앙	지자체		중앙	지자체	중앙	지자체		
*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*

4) 투자의 분담과 재원 및 예산 배정

(1) 투자의 분담

지역개발투자협약제도를 도입하면서 협약 대상사업에 대하여 중앙정부와 광역지방자치단체간에 투자분담비율을 어떻게 하느냐 하는 문제는 여러 측면에서 매우 중요하다. 이는 한편으로는, 협약제도로 지방자치단체를 유도하는 측면에서 그러하고, 다른 한편으로는 지방재정여건의 차이가 심한 현실에서 제도도입의 성공여부를 결정하는 측면도 있을 뿐만 아니라, 중앙정부와 광역지방자치단체간에 행정적 차원과 재정적 차원에서의 대등관계 유지측면에서 중요하다.

지역개발투자협약제도 성공의 핵심적 요소에 해당될 수 있는 투자분담의 원칙은 광역지방자치단체의 재정여건과 지역발전정도 등에 따라 분담비율을 융통성 있게 책정하는 원칙이 가장 중요할 것이다. 비록 제도 도입시에 중앙정부와 광역지방자치단체간 투자분담비율을 프랑스에서와 같이 5:5의 원칙을 과감히 도입할 수 있을 것이다. 그러나 이는 현실적인 문제에 부딪힌다. 왜냐하면 광역지방자치단체간의 재정격차가 현격할 뿐만 아니라, 아직도 광역지방자치단체의 재정능력이 취약하기 때문이다. 따라서 제도 도입초기에는 중앙정부의 분담비율을 평균 50~70%로 하고, 광역지방자치단체의 분담비율은 대체로 평균 30~50%로 할 수 있을 것이다. 개별지역간에는 지역의 재정여건과 지역발전 정도에 따라 차등성을 부여해야 할 것이다.

그런데 지역의 재정여건과 발전정도는 중앙정부가 자의적으로 판단하는 것이 아니라, 반드시 과학적이고 객관적인 지표에 근거하여 광역지방자치단체별로 지역간 발전정도의 등급 구분이 가능토록 측정해야 한다는 것이다. 예를 들면, 재정자립도, 고용기회, 소득수준 등을 지역별로 측정하여 비교하고, 낙후도에 따른 등급을 근거로 하여 투자분담을 차등화해 나가는 것이 바람직스럽다.

그리고 투자분담의 지역간 차등화는 대상사업에 따라 달리 적용할 수 있을 것이다. 프랑스의 경우, 계획계약(plan contract) 도입시에는 중앙정부의 분담은 지

역발전 정도를 실업률, 고용상태, 재정능력 등을 고려하여 결정하였으며, 대체로 40%~70% 내외의 국가 투자분담이 있었다.

우리나라의 경우, 광역지방자치단체에서는 지역개발협약제도 도입의 취지에는 찬성하나 대체로 지방자치단체의 분담비율 50%는 높다고 인식하는 경향이 있다²⁵⁾. 도입 초기에는 표준분담율을 50%로 하되, 지역별 발전정도, 지역 재정여건에 따라 발전지역과 낙후지역간에 적절한 차등적 분담율을 융통성있게 적용시켜 나가야 할 것이다.

(2) 협약대상사업의 재원

협약체결된 지역개발사업의 투자분담분을 이행하기 위해서는 재원을 어디에서 확보하느냐 하는 문제가 중요하다. 대체로 협약 대상사업의 재원을 중앙정부와 광역지방자치단체로 구분하여 제시할 수 있다.

먼저, 중앙정부의 경우 지역개발사업 등으로 지원하고 있는 국고보조금, 지방양여금의 일정부분(예: 30%)과 특별교부세, 토지관리 및 지역균형개발특별회계를 지역개발투자협약사업의 재원으로 활용할 수가 있을 것이다. 그런데 이 경우에, 지역개발사업을 총괄·조정하는 부처가 특별회계 또는 기금(예: 국토균형발전기금)을 만들어 협약사업에 투자하는 것이 바람직할 것이다. 국토균형발전기금의 경우는, 일반회계로부터의 전입, 수도권과밀부담금의 확대, 공기업매각자금의 일부 활용 등으로 확대 조성 가능할 것이다. 프랑스의 경우는 수상직속의 DATAR(국토정책기획단)가 관장하는 국토발전기금을 통합하여 협약사업에 활용하고 있다.

한편 광역지방자치단체의 경우는 일반회계 중 투자사업비(통상 일반회계의 40% 내외 차지)의 일부로서 충당할 수가 있을 것이다. 그러나 도입 초기에 관련

25) 국토연구원에서는 2000년 8월에 광역지방자치단체를 대상으로 지역개발투자협약제도에 대한 개략적인 구상을 제시하고, 광역지방자치단체의 실무담당자의 의견을 서면과 전화로 수렴한 바 있으며, 5월 및 7월에 전문가를 대상으로 각각 연구협의회 및 세미나를 개최하여 제도도입시의 과제에 대한 의견을 수렴한 바 있다.

부처의 반대가 우려되므로 제도도입의 신속성을 기하기 위해 건설교통부 예산의 일정액만으로 협약사업으로 활용할 수도 있을 것이다. 예를 들면 <표 5-1>에서와 같이 건설교통부소관 국책사업관련 예산중 10%미만(약 매년 1조원 내외)으로 협약기간을 5년으로 할 경우 모두 5조원 내외)으로 도입 초기에 시범적으로 지방자치단체와 협약사업을 아주 제한된 사업범위 내에서 모델사업으로 우선 추진해 볼 수 있을 것이다.

<표 5-1> 2000년 건설교통부사업 예산의 내역

(단위 : 억원)

합 계	도 로	철 도	공 항	수 자 원	광역교통	물 류
145,322	74,787	28,591	7,423	16,200	2,227	334
	주 택	지역개발	산업단지	책임운영	기 타	국고채무
	5,664	1,589	977	590	3,940	3,000

자료 : 건설교통부 제공.

(3) 협약사업에 대한 예산편성 및 집행의 특별한 지위 부여

지역개발투자협약이 제대로 이행되기 위해서는 무엇보다도 협약체결된 지역개발사업에 대한 투자가 예산의 형태로 공식적이고도 의무적으로 뒷받침되지 않으면 안된다. 지역개발투자협약제도가 성공하자면 중앙정부와 광역지방자치단체는 지역개발협약사업의 원활한 추진을 위해 매년도 예산을 필수적으로 배정해야 한다.

이를 위해서는 협약사업에 대하여 중기의무예산제를 도입할 수 있을 것이다. 즉, 사업기간(예: 5년 협약기간) 동안 총액사업에 대한 사업비를 확정하고, 이를 근거로 연차별 예산배정이 이루어져야 한다. 이 경우 당해년도 예산을 미사용시에는 이월 및 불용규정에 대한 예외를 인정하고 계속비에 준할 수 있도록 해야할 것이다 (예산회계법 제38조 제2항). 계속비중 당해연도에 집행하지 못한 금액은 완성년도까지 체차(遞次)로 이월하여 사용할 수 있을 것이다.

그리고 이와 동시에 예산반영을 위해 특별한 지위를 부여하는 조치가 요구된

다. 즉, 협약사업에 대하여서는 소관부처에서 예산요구시 반드시 포함하고, 기획예산처는 당해연도 예산에 반드시 반영하도록 법제화하는 조치가 강구되어야 할 것이다. 물론 협약(안) 심의과정에서 주무부처 및 기획예산처는 충분히 예산반영 가능성을 검토해야 할 것이다.

특히, 중요한 사항은 협약기간동안에 안정된 예산배정을 위해서는 계속비에 준하여 국회의 의결을 거치고 회계년도 독립의 원칙의 예외를 인정할 필요가 있다. 헌법 제55조에 의하면 “한 회계년도를 넘어 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다고” 규정하고 있다. 또한 예산회계법 제22조에 의하면 “완성에 수년도를 요하는 공사나 제조 및 연구개발사업은 경비의 총액과 연부액을 정하여 미리 국회의 의결을 얻은 범위안에서 수년도에 걸쳐서 지출할 수 있다”고 규정하고 있다. 따라서 지역개발투자가 협약대상사업의 투자비는 헌법과 예산회계법에 규정된 계속비의 규정을 준용하면 별다른 문제가 없을 것이다. 일단 성립한 계속비를 집행함에 있어서는 연도별 세출예산의 금액중 당해년도에 지출되지 못한 금액이 발생할지라도 이를 불용(不用)처리하지 않고 계속비 사업년도까지 남은 금액을 순차적으로 이월하여 사용가능하다.

그리고 협약체결된 사업계획의 인·허가 등에 있어서 특별한 지위를 부여하여 협약사업을 추진하는데 있어 제도적 걸림돌이 없도록 하는 조치도 필수적이다. 예를 들면 협약사업에 대하여 관련 법에 의한 지구지정, 사업계획승인 및 인·허가를 협약계약체결로 의제하는 조치가 법적으로 따르면 협약사업의 효율적인 추진이 가능하게 될 것이다.

(4) 협약서에 포함될 사항

지역개발투자협약서에는 중요핵심사항을 반드시 포함하여야 한다. 대체로 협약서에 포함시킬 수 있는 핵심사항으로서는 협약당사자(중앙정부와 지방자치단체), 협약기간(예: 5년), 협약대상부문 및 구체적 사업(프로젝트), 협약사업의 총

투자액(예: 5년간의 총투자액) 및 연차별 투자액, 협약기간별 및 연차별 투자분담액(예: 중앙정부와 광역지방자치단체간의 분담액), 투자분담을 위한 중앙부처별 광역지방자치단체별 예산항목, 사업추진으로 얻는 기대효과, 그리고 중앙정부의 대표자와 광역지방자치단체장의 서명이 포함되어야 한다. 따라서 협약서상에는 다음의 사항이 최소한 포함되어야 한다.

< 지역개발투자협약서상에 포함되어야 할 주요사항 >

- 협약당사자
- 협약기간
- 협약대상사업 부문 및 구체적인 사업 (프로젝트)
- 협약사업의 총투자액(예: 5년간 총투자액) 및 연차별 투자액
- 협약기간별, 연차별 투자분담액 (중앙정부와 광역지방자치단체의 분담액)
- 투자분담을 위한 중앙부처별, 광역지방자치단체별 예산항목
- 사업의 기대효과
- 서명 (중앙정부의 대표자와 광역지방자치단체장)

5) 기존의 국고보조금 등과 협약사업과의 관계

지역개발투자사업으로 상호 협약된 사업과 기존의 국고보조금 등과의 관련성을 명확히 하는 것이 필요하다. 앞서 지역개발투자사업의 재원에서 언급하였듯이 국고보조금, 지방양여금, 지방교부세, 토지관리 및 지역균형개발특별회계 중 일정자금을 협약사업으로 배정하여 중앙정부의 투자협약사업 재원을 마련할 수 있을 것이다. 이 경우 협약사업에 배정된 자금 이외의 국고보조금, 지방양여금사업, 지방교부세사업, 토지관리 및 지역균형개발 특별회계사업은 법에 규정된 사업에 대하여 현행대로 시행하게 된다. 즉, 지역개발투자협약사업과 그 외의 비협약사업은 별도로 독립적으로 추진된다는 의미이다. 예를 들면 지방자치단체가 일정 사업을 협약사업보다는 비협약사업형태로 국고보조금을 사용하고자 하면 협약사업에서 제외시켜 추진할 수 있다는 것이다.

6) 협약사업의 총괄부처와 심의 및 서명

(1) 협약사업의 총괄부처

지역개발투자협약사업을 어느 부처가 주무(主務)업무로서 관장하느냐가 중요하다. 지역개발사업을 다루고 예산배정과 연관되므로 협약사업을 총괄하는 부처는 지역개발정책의 주관부처 또는 예산총괄부처가 될 수 있다.

따라서 일단 2개의 대안을 상정해 볼 수 있다. 1안은 지역개발정책을 총괄하는 건설교통부가 총괄 주관부처가 되는 안이다. 2안은 예산을 총괄하는 기획예산처가 총괄주관부처가 되는 안이다. 이 중 1안이 바람직스럽다고 할 수 있다. 왜냐하면 지역개발과 중점적으로 관련된 협약사업이므로 국토정책과 지역정책을 총괄할 뿐만 아니라 국토계획과 지역계획의 실천력 제고를 주관하는 건설교통부가 총괄부처가 되는 것이 타당하기 때문이다. 프랑스의 경우도 수상직속의 기관으로서 국토정책을 관장하는 국토정책기획단(DATAR)에서 관장하고 범부처간 협조를 이끌어내고 있다.

그러나 지역개발 협약사업의 총괄부처로서의 건설교통부는 기획예산처와 예산배정과 관련하여 사전사후협의를 긴밀히 하며, 협약사업 관련예산 주무부처의 협조를 유도함이 필수적이다.

(2) 협약사업의 심의

지역개발사업이 중앙정부와 지방자치단체가 협약으로 체결되면, 그 체결된 협약사업에 대한 종합적인 심의가 필요하다. 국토정책과 지역개발정책과 관련되므로 국토종합계획과 지역계획을 심의하도록 설치된 국토건설종합계획심의회에서 심의하도록 할 수 있을 것이다. 최근에 정부에서는 국토건설종합계획법(1963년도에 제정)을 국토기본법으로 바꾸면서 국토건설종합계획심의회를 국토정책심의회로 명칭 등을 개편하려고 하고 있으므로, 개편될 경우에는 국토정책심의회에서 심의토록 할 수 있을 것이다. 이 경우 국토기본법에는 국토정책심의회 심의사항으로 지역개발투자협약에 대한 심의를 포함시키는 규정을 두어야 할

것이다. 그리고 협약사업 심의시에는 광역지방자치단체장이 반드시 참석할 수 있도록 법적 규정화해야 할 것이다.

(3) 협약체결의 서명

그러면 이러한 과정을 거친 지역개발투자사업에 대한 협약체결이 실제로 누구와 누구간에 서명되어야 하는 문제가 부각된다. 프랑스의 경우는 광역지방자치단체의 장과 국가로부터 광역지방자치단체에 파견받아 근무하는 국가임명행정지사(préfet)간에 독특하게 이루어진다.

우리의 경우는 프랑스와 같은 제도가 없기 때문에 우리 실정에 맞는 방식을 도입해야 한다. 협약은 서명함으로써 효력이 발생하는 바, 실제 서명에는 두 가지 방안이 있을 수 있다. 1안으로서는 총괄부처장관과 광역지방자치단체장이 서명하는 방안이 있을 수 있다. 2안으로서는 총괄부처장관 및 협약체결된 사업 관련장관 모두와 광역지방자치단체장이 서명하는 방안이 있을 수 있다. 1안의 경우는 단순하나 일괄부처의 대표성 때문에 관련부처의 반대가 예상되기도 하고, 2안의 경우는 절차가 다소 복잡하나 관련부처의 협약제도 참여촉진이 가능하다.

그러나 도입 초기에는 번거로움과 복잡함을 피하기 위해 총괄부처장관과 관련지방자치단체장이 서명함이 바람직할 것이다. 이 경우 총괄부처장관이 실제로 대표로 서명하기 전에 미리 관련부처장관과 협의후 서명을 확보해 놓는 방식을 도입해야 할 것이다.

7) 협약사업체결과정에서의 부처간 기능분담

(1) 주무 총괄부처의 역할

지역개발투자협약 체결과정에 있어 주무총괄부처의 역할이 매우 중요하다. 주무총괄부처는 프랑스의 국토정책기획단(DATAR)이 하듯이 지역개발협약지침을 관련부처 및 광역지방자치단체와 협의하여 작성하여 관련부처와 광역지방자치단체로 송부한다. 이 경우 지침에 포함될 사항으로는 협약투자대상사업 선정에

대한 기본방향과 배경, 그리고 부문별 방향, 중앙정부에서 협약사업에 투자할 수 있는 협약대상기간 중의 총액(예: 5개년 총액), 협약기간, 투자분담의 원칙, 발전 지역과 낙후지역의 투자분담기준, 협약절차, 협약체결의 구체적 양식, 협약체결 관련 구체적 일정 제시 등이 포함되어야 한다.

< 지역개발투자협약지침에 포함되어야 할 핵심사항 >

- ① 협약대상사업 선정에 대한 기본방향과 배경
- ② 협약대상사업부문의 제시
- ③ 협약대상사업 부문별 구체적 사업 예시
- ④ 중앙정부에서 협약사업에 투자할 수 있는 협약대상기간중 총액
- ⑤ 협약기간
- ⑥ 행정부와 광역지방자치단체간의 투자분담의 원칙
- 낙후지역의 선정기준과 낙후지역과 발전지역에 대한 투자분담기준
- ⑦ 협약체결의 구체적 절차
- ⑧ 협약체결의 구체적 양식
- ⑨ 협약체결서명의 주체
- ⑩ 협약체결의 주요일정

그리고 주무총괄부처는 관련부처와 광역지방자치단체간에 이루어진 협약사업의 잠정안을 취합하고, 관련부처 및 광역지방자치단체와 협의·조정하는 역할을 담당한다. 협의·조정된 지역개발투자협약사업(안)을 국토정책위원회에 상정하는 일도 주무총괄부처가 해야 하고, 광역지방자치단체별로 최종 협약사업내용을 관련 광역지방자치단체장과 정부를 대표하여 서명하는 일을 담당한다. 주무총괄부처는 관련부처, 광역지방자치단체로부터 협약사업의 추진실적 평가결과를 총괄하여 국토정책심의회에 보고하는 일도 담당한다. 특히 협약사업의 추진실적을 평가하여 필요에 따라 국회에 보고함으로써 협약사업에 대한 국민적 관심을 불러일으킬 수 있을 것이다.

(2) 관련부처의 역할

지역개발투자협약과정에서 관련사업별 주무부처로서의 기능을 담당하는 관련

부처는 지역개발투자협약지침에 대하여 총괄부처와 협의하는 역할을 담당한다. 그리고 소관부처사항에 대하여 협약지침에 의거 지방자치단체와 협의하여 소관 사업별 협약잠정안을 마련하여 총괄부처와 협의를 하는 일을 관련부처가 담당한다. 관련부처장관은 소관부처의 협약사업체결에 이의가 없음을 확인하고, 확인 서명하여 서명된 자료를 총괄부처장관에게 송부하는 일을 해야 한다. 그리고 관련부처장관은 소관협약사업별 추진실적 평가결과를 총괄부처에 송부해야 한다.

(3) 광역지방자치단체의 역할

지역개발투자협약과정에서 광역지방자치단체장은 중앙부처와 기본적으로는 동등한 자격으로 동반자적 위상을 갖는다. 광역지방자치단체장은 지역개발협약 지침 마련시에 총괄부처와 협의하는 역할을 담당한다. 협약지침에 의거하여 협약사업안을 작성하여 총괄부처 등 관련부처와 협의하고 지방의회의 심의를 거친 후 협약잠정안을 마련해야 한다. 광역지방자치단체장은 국토정책위원회의 협약 사업승인후 협약체결을 위한 서명을 담당한다. 또한 광역지방자치단체장은 협약 사업 추진실적 평가결과를 총괄부처에 송부하는 기능을 담당한다.

(4) 국토정책심의회

지역개발투자협약과정에서 국토정책심의회는 최종심의·승인을 담당한다. 즉 국토정책심의회는 국무총리가 위원장으로서 지역개발협약사업을 심의하고 승인 하는 기능을 맡게 된다. 그리고 국토정책심의회는 지역개발협약사업의 추진실적 평가결과를 심의할 수 있다.

8) 협약사업에 대한 평가와 협약의 효력

(1) 협약사업에 대한 평가

총괄부처는 관련부처 및 광역지방자치단체와 협의하여 협약사업 추진실적 평

가를 위한 별도의 지침을 작성·송부해야 할 것이다. 이에 근거하여 관련부처 및 광역지방자치단체는 협약사업 추진실적 평가를 시행하고 평가결과를 총괄부처에 송부해야 한다. 그런 후 총괄부처는 협약사업 추진실적 평가를 총괄하여 국토정책위원회 및 국회에 보고하도록 해야 한다. 평가결과와 관련하여 국토정책심의회는 협약기간 중 매년 예산반영 및 집행상황의 점검 등을 통하여 미진한 사업에 대하여 계획대로 추진할 것을 총괄부처, 관계부처, 광역지방자치단체에 독려할 수 있을 것이다. 적어도 협약기간 만료 전년도에는 전체 협약사업에 대한 추진상황을 파악하고 분석평가하여 개선사항을 차기 협약사업추진계획에 반영해야 할 것이다.

(2) 협약의 효력

지역개발투자협약은 중앙정부와 광역지방자치단체간의 정부간 행정계약(intergovernmental administrative contract)의 형태를 띠므로써 법률적인 효력을 지닐 수 있다. 이 경우 협약은 중앙정부와 광역지방자치단체간에 상호 합의 하에 파기할 수 있으나, 한 당사자에 의한 일방적인 파기로 인한 사업추진의 차질은 금지함으로써 협약사업의 위상과 책임감 및 실천력을 확보해야 한다.

9) 관련 법령·제도의 정비

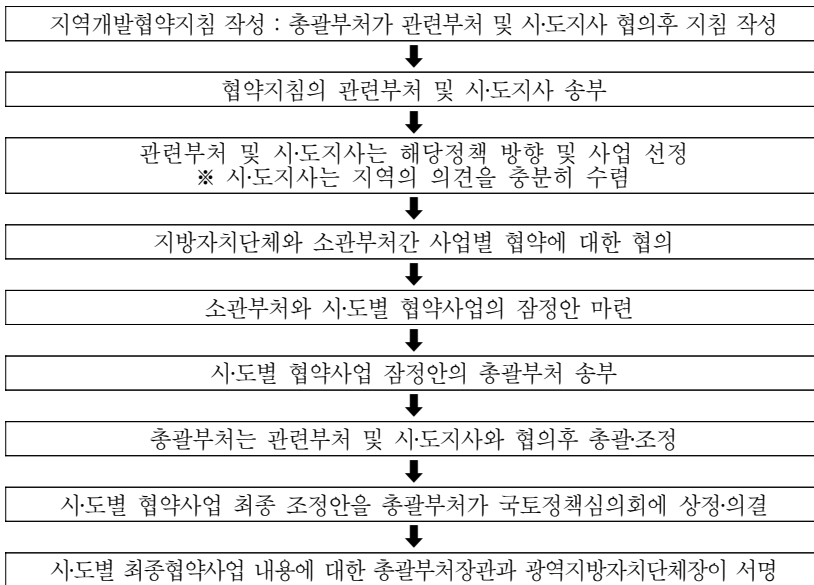
지역개발투자협약제도가 도입되자면 법적인 근거가 반드시 필요하다. 지역개발투자협약제도 법적 근거를 마련하기 위해서는 최소한 두 가지의 대안이 있을 수 있다. 1안은 정부에서 마련 중인 “국토기본법”에 “지역개발투자협약제도”에 대한 기본방향만 명시하는 방안이다. 이 경우 국토건설종합계획법의 “특정지역”과 같이 간단히 규정할 수가 있을 것이며, 집행절차는 가칭 “지역개발투자협약에 관한법률”을 제정하거나 기존의 “지역균형개발법”을 개정하여 명시할 수 있을 것이다. 2안은 “국토기본법”에 “지역개발투자협약제도”의 모든 절차를 명시하는

방식이 있을 수 있으나, 그럴 경우 국토기본법이 갖는 기본법의 취지에는 벗어날 수 있다. 따라서 1안을 선택하여 국토기본법에 지역개발투자협약제도의 기본방향만 담고, 기존의 지역균형개발법을 개정하여 구체적인 내용을 담는 것이 바람직스럽다.

따라서 도입 초기에는 제1안으로 하되 기존의 지역균형개발법으로 절차를 구체적으로 규정하며, 초기 시행후 확대 및 적극 추진 필요시 “지역개발투자협약에 관한법률”을 새로이 제정할 수 있을 것이다. 그리고 예산관련 법령 정비도 필요하다. 이를 위해 “예산회계법” 및 “국가를당사자로하는계약에관한법률”에 “지역개발투자협약제도” 근거를 마련할 수 있을 것이다. 계속비사업 및 장기계속사업이 동 법률에 근거하고 있음을 참고할 필요가 있다.

10) 지역개발투자협약 체결과정

지금까지 논의된 사항들을 지역개발투자협약의 절차와 관련하여 주요 단계를 정리 일괄하면 다음과 같다.



5. 지역개발투자협약제도의 효과와 향후 과제

1) 지역개발투자협약제도의 효과

(1) 효과의 개관

지역개발투자협약제도가 도입되어 시행된다면 다양한 효과를 발휘할 것으로 보인다. 이는 ① 국토계획과 지역계획의 실천력 제고, ② 중앙정부와 지방자치단체간의 관계변화, ③ 지역개발의 합리성과 예견성의 증대, ④ 지역개발사업의 안정적 추진, ⑤ 투자극복의 방지와 자원의 효율적 배분, ⑥ 협력형 국토 및 지역개발 촉진, ⑦ 미래대응적·전략적 프로젝트의 추진가능성 강화, ⑧ 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등 및 지방자치단체간의 갈등 해소, ⑨ 광범위한 지지를 받는 제도로의 정착과 같은 효과가 나타날 것으로 전망된다.

(2) 구체적인 효과

첫째는, 국토의 전반적 방향과 전략인 국토계획과 지역별 발전의 가이드라인 역할을 담당하는 지역계획이 제대로 실천될 수 있도록 새로운 시스템이 만들어 지게 될 것이다. 지역개발투자협약제도는 국가의 이익과 지역의 이익을 조화시켜 공동의 이익을 추진하기 위한 사업을 선정함으로써, 국토계획의 방향과 개별 지역의 지역계획의 방향과 일치하는 사업이 예산의 뒷받침을 받아 실천되게 된다. 따라서 국토계획·지역계획이 집행되도록 하는 시스템으로서의 지역개발투자협약제도는 국토·지역계획의 실천수단으로서, 그리고 국토계획과 지역계획을 연계시켜 실천되도록 하는 중개수단으로서의 기능을 할 수 있을 것으로 전망된다.

둘째는, 지역개발투자협약제도는 중앙정부와 지방자치단체간의 관계를 근본적으로 변화시키는 역할을 담당하게 될 것으로 보인다. 우리나라에서 지방자치제가 실시되고 있으나, 중앙정부와 지방자치단체간에는 여전히 수직적이며 종속적 관계가 유지되고 있음이 사실이다. 이는 행정적 측면, 재정적 측면 모두에서

의 문제이다. 그러나 지역개발투자협약제도는 국가와 지역의 공동이익을 이룩하기 위해 공동의 사업을 국가는 지방자치단체를 지원하여, 또한 지방자치단체는 국가를 지원하는 쌍방향형의 지원, 즉 재정적 협력 및 공동의 투자를 시행함으로써 종래의 수직적·종속적 관계가 수평적·동반자적 관계로 변환하게 하는 역할을 하게 될 것이다. 이는 프랑스에서도 1982년도에 강력한 중앙집권체제에서 지방자치체제로 변하면서 도입된 계획계약(plan contract)제도의 성공적 도입에서 나타난 현상에서도 입증된다. 즉 계획계약은 분권화된 체제를 강화하면서 국가와 지방자치단체의 관계를 동반자적 관계로 변화시킨 바 있다.

셋째는, 지역개발사업의 합리성과 예견성을 크게 증대시키는데 지역개발투자협약제도가 일익을 담당할 것으로 보인다. 먼저 합리성의 측면에서 보면, 중앙정부와 광역지방자치단체간에 맺어지는 협약사업은 타당성조사에 의해서 프로젝트디자인이 과학적이고도 객관적으로 이루어진 사업이 될 가능성이 크다. 따라서 협약체결된 사업은 허술하고 임기응변적인 증흥적 사업이 아닐 것이다. 사업의 효과가 객관적으로 입증되고 국가의 목적과 지역의 목적이 일치되는 그러한 사업을 협약체결할 것이므로 지역개발사업 선정과 추진에 있어 종래 볼수 없었던 합리성과 과학성이 크게 강화될 것이다. 또한 개인적 연줄에 따라, 또는 정치적인 필요에 따라 정부예산을 따내기 위하여 기울이는 불필요한 노력도 크게 줄어들게 될 것이다.

다음으로 예견성 측면에서 지역개발투자협약제도가 크게 기여할 것으로 보인다. 즉, 지금은 지방자치단체가 국가보조금이나 지방양여금을 받더라도 중앙정부로부터 내년에는 무슨 사업에 어느 정도 지원받을 것인지 예견할 수가 없다. 중기재정계획이 있으나 이는 어디까지나 계획에 불과한 실정이므로, 실제로는 계획대로 될 것인지를 알 수가 없다. 그러나 지역개발투자협약제도를 통하여 협약된 사업은 협약기간동안에 연차별 계획에 따라 예산지원이 분명히 의무적으로 이루어짐으로써 사업추진의 예견성이 커지게 될 것이다.

넷째는, 지역개발사업이 중단되지 않고 '안정적'으로 추진되도록 하는 기능을

지역개발투자협약제도가 담당하게 될 것이라는 점이다. 일련의 지역개발사업들에 대해서는 협약된 특정기간동안에는 국가의 재정투자와 지방자치단체의 재정투자가 계속 보장됨으로써 투자의 안정성이 확보될 수 있다. 프랑스의 계획계약에서는 일련의 사업들이 5년 동안에 계약된 대로 추진되고, 이 기간동안에 재정투자(국가 및 광역지방자치단체)가 자동적으로 계속 보장된다는 매력 때문에 계획계약을 모든 광역지방자치단체가 선호하고 지지하고 있다. 지역개발투자협약제도가 일정기간동안 국가와 광역지방자치단체로부터 투자를 안정적으로 확보할 수 있다는 사실은 앞서 논의하였듯이 지역개발사업의 예견성을 높일 수 있다는 사실과 긴밀히 연계되어 있다.

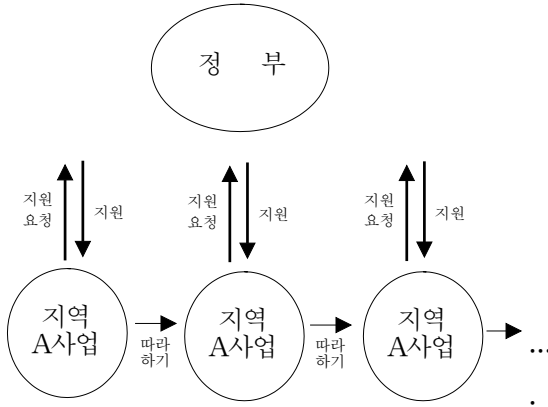
다섯째는, 지역개발투자협약제도가 지역개발에 있어 흔히 나타나는 중복투자를 방지함으로써 자원의 효율적 배분을 가져올 수 있을 것으로 보인다. 지역마다 특성과 잠재력이 다르기 때문에 지역발전을 위해 중점적으로 추진해야 하는 사업도 지역간에 차이가 날 것이다.

그런데 우리나라의 경우, 특정사업을 어느 지역이 선정하여 추진하면 다른 지역도 일제히 따라하기 때문에 국가 전체적으로 보면 투자의 중복 내지는 예산의 낭비를 가져오기 쉽다. 이는 결국 자원의 지역간 왜곡현상을 불러일으켜, 국가전체 차원에서도, 지역자체에서도 재정적 문제를 야기시키게 될 것이다.

<그림 5-5>의 왼쪽 그림은 지역개발에서 따라하기식의 방식을 나타내고 있다. 어느 지역이 A사업을 추진하고 이 사업과 관련하여 중앙정부의 지원을 받게 되면, 다른 지역도 이를 따라서 A사업을 추진하려고 하며, 중앙정부의 지원을 똑같이 따내려고 하고, 이러한 방식은 다른 지역으로 계속 파급되어 결국은 모든 지역이 A사업을 서로 모방하면서 추진하게 될 것이다. 이러한 방식으로 나타나는 중복투자의 문제와 자원의 왜곡된 배분을 방지하기 위한 새로운 시스템으로서 지역개발투자협약제도가 그 기능을 발휘할 수 있을 것이다.

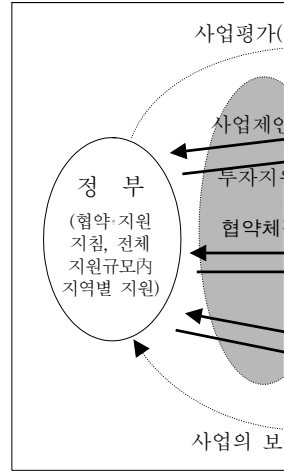
<그림 5-5> 따라하기식의 지역개발 중복체제와 협약방식을 통한 지역개발 분담체제의 비교

< 따라하기식의 지역개발의 중복체제 >
 약방식을 통한 지역개발의 분담체제 >



- 개별지역 틀내에서의 분리적 중복관계
- 수직적·일방적 관계
- 국고지원요구관행 팽배

< 협
 국토계획 ← 조



- 국토계획 틀내에서의
- 지역의 경쟁력있는
- 수평적·동반자적 관
- 협약 틀 내에서의

<그림 5-5>의 오른쪽 그림은 지역개발투자협약제도를 통하여 합리적인 지역 개발을 도모하는 방식을 보여주고 있다. 즉 중앙정부는 협약사업에 대한 투자방침을 수립하고 국가가 투자할 수 있는 전체의 규모를 제시하며, 투자규모 범위내에서 지역별로 투자하는 방식이다. 이 경우, 지방자치단체별로 지역특성에 맞고 경쟁력있는 A사업, B사업, C사업 등을 선정하여 중앙정부에 사업 추진할 것을 제안하면, 중앙정부와 광역지방자치단체간에 일련의 과정을 거쳐 협약을 체결하여 중앙정부가 광역지방자치단체와 투자분담을 하여 A, B, C사업 등을 추진하는 방식이다. 이 새로운 방식을 통해 협약사업을 사전사후에 평가하고 사업의 보완·조정장치도 마련할 수가 있다.

이 새로운 방식은 따라하기식의 지역개발의 중복체제와는 근본적으로 다르다. 즉 따라하기식의 방식은 개별지역만을 염두에 두고, 지역간에 분리적 중복체제에 기초하고 중앙정부와 지방자치단체간의 관계가 수직적·일방적 관계를 띄면서 국고지원요구관행이 팽배해 가는 체제이다. 반면에, 지역개발투자협약방식을 통한 지역개발투자 분담체제는 국토계획과 지역계획의 조화를 도모하고 국토계획의 틀 내에서 지역간 통합적 분업관계를 형성함으로써 지역별로 경쟁력있는 사업에 집중할 수 있도록 하고 있다. 이 때문에 협약방식을 통한 지역개발체제는 국가와 지방자치단체간에 수평적·동반자적, 그리고 파트너쉽으로서의 관계를 도모하고, 협약된 틀 내에서 재정투자를 하게 됨으로써 국고지원의 요구가 팽배하는 부작용도 방지할 수 있게 될 것이다.

여섯째, 지역개발투자협약제도는 협력형 국토 및 지역개발을 촉진시키는데 기여할 것으로 보인다. 국토계획과 지역계획을 연계시키는 수단으로서의 지역개발투자협약행위는 결국 국토개발과 지역개발을 중앙정부와 지방자치단체가 힘을 합쳐 파트너쉽을 갖고 추진하는 행위이다. 일방적으로 밀어붙이는 방식이 아니라 협의하고 상호 협력하여 계획하고 실천하는 방식인 것이다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체간에 협약체결의 사전·사후에 부단한 협력관계(collaborative relationships)가 존재하게 된다. 지방자치제이후 나타나고 있는 현상인 중앙정부

와 지방자치단체간의 지나친 분리현상을 방지하고 협력관계를 독특하게 하는 역할을 지역개발투자협약제도가 할 수 있게 될 것이다.

일곱째, 지역개발투자협약제도는 미래대응적이며 전략적인 프로젝트의 선정과 추진을 가능하게 할 것이다. 국가발전과 지역발전에 공통의 이익을 가져다 줄 수 있는 프로젝트를 협약함으로써 매우 구체적인 계획에 근거하여 미래에 가장 잘 대응할 수 있는 방식을 국가와 지방자치단체가 함께 추진하게 되는 것이다. 또한 그러한 계획적이며 미래대응적 프로젝트가 되자면 국가 및 지역발전에 장기적으로 큰 효과를 낼 수 있는 전략적인 프로젝트라야 할 것이다. 국가뿐만 아니라 지방자치단체에서도 인기위주의 프로젝트가 아니라 미래에 대비하는 전략적인 프로젝트에 관한 관심을 크게 기울이는 효과를 거둘 수 있게 될 것이다.

여덟째, 지역개발투자협약제도는 오늘날 크게 문제시되고 있는 지역개발관련 갈등관계의 해결에도 기여할 수 있을 것이다. 즉 지방자치제도 실시이후에 중앙정부와 지방자치단체간에 갈등현상이 두드러지고, 이와 병행하여 지방자치단체간에도 갈등현상이 증폭되고 있다. 지역개발사업의 추진에서 나타나는 이러한 갈등관계를 조정하고 오히려 협력관계로의 전환을 도모해야 함은 중차대한 과제이다. 지역개발 투자협약 제도가 이 문제의 해결에 기여할 수 있을 것으로 전망된다. 왜냐하면 지역개발개발사업 선정시부터 중앙정부와 지방자치단체간에 머리를 맞대고 부단한 협의를 거쳐서 사업을 선정하고(물론 대부분 지방자치단체에서 사업을 제안하는데서 출발하지만) 공동으로 사업내용을 확정하고, 투자분담을 약속하기 때문에 갈등의 소지를 처음부터 극복할 수가 있게 될 것이다.

더욱이 지방자치단체간에도 협약제도가 도입되면 지방자치단체간의 갈등도 극복 가능할 것이다. 예를 들면, 대구의 “위천산업단지개발”, 부산권의 “낙동강수질보전” 시책간에 지역대립이 극심하므로, 이를 해결하는 수단으로 중앙정부, 대구시, 부산시, 경남도가 대구·부산지역을 포함하는 광역적인 산업배치 및 환경오염방지에 대해 공동의 계획수립 및 투자분담을 상호 협약하여 추진하는 시스템을 시범적으로 도입해 볼 수 있을 것이다.

마지막으로 지역개발투자협약제도가 도입되면 지방자치단체로부터 광범위한 지지를 받는 제도로서 정착될 가능성이 높다. 프랑스에서 1982년도에 지방자치제를 도입하고, 이어서 시행된 계획계약(plan contract)제도는 오늘날 정파를 초월하여 지방자치단체장들이나 의회의원들로부터 광범위한 지지를 받는 것으로 평가되고 있다. 대체적으로 지금까지의 시행결과에 대한 평가는 매우 긍정적이다²⁶⁾. 이는 무엇보다도 국가와 광역지방자치단체간의 공동사업에 대하여 재정투자를 약속하고 안정적으로 사업을 추진할 수 있기 때문이다.

우리나라의 경우에도 지역개발투자협약제도가 도입된다면, 무엇보다도 지방자치단체가 사업을 중앙정부에 제안하는 방식을 취함으로써 기존의 하향식(top-down)의 결정방식에서 상향식(bottom-up)방식의 지역개발형태가 될 수 있을 것이다. 그렇게 되면 주민, 기업, 상공회의소, 대학 등이 지역파트너십을 통해 지역아이디어를 발굴하여 사업화할 수 있게 될 뿐만 아니라, 재정투자가 뒷받침되어 안정된 사업추진이 가능하기 때문에 지역개발투자협약제도는 광범위한 지지를 받을 수 있을 것이다. 도입 초기에는 지방자치단체의 재정자립도를 고려하고 지역실정에 맞도록 지방자치단체의 투자분담율을 가급적 낮게 하는 방식이 지방자치단체의 광범위한 지지를 유도하고 지역개발투자협약제도의 긍정적 효과를 파급·확산시키는데 기여할 수 있을 것이다.

2) 지역개발투자협약제도 도입을 위한 향후과제

지역개발투자협약제도가 도입되기 위해서는 세 가지 측면에서 향후과제를 생각해 볼 수 있다.

첫째는, 단계적이고 시범적인 도입과정을 거쳐야 할 것이다. 지역개발투자협약제도가 프랑스에서 계획계약(plan contract) 제도로서 성공했다고 하나, 우리의 행·재정 실정과는 사뭇 다른 체제에서 성공을 거두었다. 지방자치제도가 프랑스

26) 배준구. 1998a. p39.

와 우리나라의 경우는 다르다. 프랑스에서는 광역지방자치단체로 국가에서 파견되어 나가서 국가업무를 책임지고 국가업무와 지역업무를 연계하는 임명직행정관(préfet)가 존재한다. 또한, 무엇보다도 프랑스에서는 국토발전정책을 범정부 차원에서 총괄하는 국토정책기획단(DATAR)가 수상직속으로 설치되어 있어, 여기서 계획계약을 총괄함으로써 범정부적인 성격을 갖는 계획계약의 성공적인 도입에 일익을 담당하였다.

그러나 우리의 경우, 국토정책을 범정부 차원에서 총괄하는 특별한 기구는 없는 상태이다. 따라서 프랑스의 국토정책기획단 같은 조직을 상설기구로 설치하는 것이 앞으로의 과제이다. 비록 그러한 범정부적 기구가 설치되지 않았다 하더라도 제도를 단계적이고도 시범적으로 일정의 지역개발사업에 한정하여 도입함으로써 동 제도를 총괄하는 부처를 쉽게 지정할 수 있을 것이다. 또한 도입 초기에는 협약 대상사업도 한정할 필요가 있다. 지역균형개발법상의 광역개발사업이라든지, 개발촉진지구사업 같은 부문에 국한하여 시범적으로 실시하고, 그 경험을 살려서 다양한 분야로 확대해 나갈 수 있을 것이다.

특히 단계적이고 시범적인 제도도입을 통해 지방자치단체가 관련인력을 양성하고, 이 제도에 대한 학습효과를 높여 이 새로운 제도에 대한 적응력을 함양할 수 있어야 할 것이다. 그리고 지역개발투자협약제도가 시범적으로 실시한 이후에 다양한 평가와 확대 실시에 따른 시뮬레이션(파급효과) 등을 종합적으로 검토하여 다양한 부문으로 확대해 나갈 수 있을 것이다. 더 나아가 최근 프랑스에서 도입되었듯이 전략프로그램 형태의 지역개발협약제도가 가능할 것이다²⁷⁾.

둘째는, 재정적인 장치를 마련해야 할 것이다. 지역개발투자협약제도 자체가 구체적인 프로젝트를 대상으로 실제로 예산을 배분하여 실천하는데 그 의의가

27) 최근(1998)에 프랑스는 1982년도에 도입한 계획계약을 더욱 세련·발전시켜 『차세대 국가-광역지방자치단체간 프로젝트계약(2000-2007) : 더 많은 지역과 더 나은 정부』를 야심적으로 입안하여 추진하고 있다. 이 차세대 계약체제 속에는 국가-지역간 전략적 프로그램으로서 지방거점도시권육성프로그램과 농어촌거점활성화프로그램을 선정하고, 관련 지방자치단체와 국가가 공동으로 추진하고 투자분담하는 계약체제가 중요하게 부각되고 있다.

있으므로 일반 계획보다는 한단계 앞선 사업추진계획이라는 특성을 지니고 있다. 이 경우 투자재원을 어디서 가져오느냐 하는 것이 중요한 문제로 부각된다. 우리나라의 경우 적절한 재정적 장치를 마련해야 할 것이다. 예를 들면 지금의 국고보조금, 지방교부금, 지방양여금으로부터 일부를 떼내어 이를 합쳐 협약사업에 투자하기 위한 국고로 만들 수 있을 것이다. 이 경우 건설교통부의 토지관리 및 지역균형개발특별회계를 재원으로 포함시킬 수 있을 것이다. 이에 더하여 협약사업에 전용으로 투자지원할 수 있는 기금이나 특별회계를 만들어 동원할 수도 있을 것이다.

또한 지방자치단체의 재정능력도 증강시켜 나가야 하는데, 이를 위해서는 국세와 지방세의 조정을 통해 지방자치단체로 지원할 수 있는 재원을 증대시켜 나가야 할 것이다. 그러나 이러한 재정적인 장치를 마련하는데는 재정경제부 등 관련부처와의 협의를 비롯하여 시간이 요하므로 지역개발투자협약제도를 일정범위에 국한하여 시범적으로 도입하기 위해서는 큰 어려움 없는 기존의 지방재정 지원장치를 조금만 개선하면 가능할 것이다.

셋째는, 법적인 장치를 마련해야 할 것이다. 프랑스에서는 1982년도 지방자치제를 도입하면서 곧바로 계획계약제도를 위한 법적인 기반을 만들어 시행하였다. 프랑스에서 최근에(1995년 2월 4일) 제정된바 있는 국토정비 및 개발기본법에도 계획계약제와 국토계획간의 연계관계를 명문화한 바 있다²⁸⁾. 지역개발투자협약제도는 정부부처간에, 지방자치단체간에 광범위한 파급효과를 미치는 새로운 제도이므로 반드시 법적 장치가 요망된다.

우리나라의 경우 바람직하기는 지역개발투자협약에 관한 별도의 법이 만들어지는 것이 타당하다. 단계적이고도 시범적인 도입을 위해서는 기존의 법률(예: 지역균형개발법)을 개정하여 법적인 근거를 구체적으로 마련할 수 있을 것이다.

28) 1995년 2월 4일 제정된 프랑스의 국토정비 및 개발기본법에서는 전국계획의 기본방향을 고려하여 국가-광역지방자치단체(레지옹)간 공동개발계획에 따른 계획계약(contrats de plan etat-region)을 규정하고 있다(윤양수·이승복, 1997, p152).

다행히도 최근에 제4차 국토종합계획(2000-2020)을 실천하기 위한 국토기본법을 제정 하려하고 있기 때문에 국토기본법에 지역개발투자협약제도의 기본방향을 규정할 수 있을 것이다²⁹⁾.

29) 2000년에 건설교통부는 국토기본법을 마련하고 있는 바, 2002년 1월부터 시행을 목표로 마련중인 국토기본법(안) 제33조에는 다음과 같이 지역개발투자협약에 대한 내용이 규정되어 있다.

“ 제33조(지역발전협약) ① 중앙행정기관의 장은 국토계획 및 국토정책의 원활한 추진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 관계 지방자치단체의 장과 당해지역의 발전을 위한 사업에 대하여 국가와 지방자치단체의 투자분담, 중앙정부의 지원조건, 지원기간 등에 관한 협약(이하 “지역발전협약”이라 한다)을 체결할 수 있다. ② 제1항의 규정에 의한 협약을 체결하고자 할 때에는 국토정책위원회(이하 “국토정책위원회”라 한다)의 심의를 거쳐야 한다. ③ 지역발전협약의 대상이 되는 사업과 지역발전협약의 체결 등에 관하여 필요한 사항은 따라 법률로 정한다”.

CHAPTER 6

요약과 결론

1. 연구의 요약

본 연구는 우리나라에서 지역개발 투자협약제도의 도입을 모색하기 위한 기초 연구로서 지역개발 투자협약제도의 모형 및 제도적 기반을 제시하였다. 이를 위해 먼저 지역개발투자협약제도의 이론적, 경험적 배경을 고찰한 다음, 우리나라 지역개발사업에 대한 중앙정부와 지방자치단체간의 재정협력 실태를 분석하고 문제점과 과제를 도출하였다. 이어서 프랑스, 서독, 미국 등 선진국의 계획계약제도 및 정부간 협력제도를 구체적인 사례와 함께 살펴보았다.

지역개발 투자협약이란 국가발전과 지역발전에 동시에 기여할 수 있는 지역개발사업을 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 추진하기 위하여 사업계획 및 투자분담에 대해 중앙정부와 지방자치단체가 공적으로 상호 약속하는 활동이라고 정의할 수 있다. 여기서 지방자치단체는 기초 및 광역자치단체를 모두 포함할 수 있으나 본 연구에서는 광역자치단체를 주된 대상으로 하고 있다.

지역개발 투자협약과 관련된 이론적 배경으로 정부관계론, 분권론, 정부간 재정조정이론, 공동의 문제해결론, 계약론 등을 살펴보았다. 이들 이론 블록은

개별적, 단독적인 이론이라기보다는 서로간에 긴밀한 연계관계를 맺어 지역 개발 투자협약이라는 정부간 지역개발 협력제도의 정립에 기여하고 있음을 살펴보았다.

우리나라의 정부간 재정협력의 실태를 분석하기 위하여 국고보조금, 지방양여금, 지방교부세, 토지관리 및 지역균형개발 특별회계, 중기지방재정계획 등을 중점적으로 살펴보았다. 먼저 이들 정부간 재정협력 제도를 통해 중앙정부에서 지방정부로 이전 또는 지원되는 재원의 규모 및 추이를 분석하였다. 정부간 재정협력 제도의 문제점과 과제를 위해 대상사업의 구체성, 지역성 및 자율성, 재원의 지속성, 주체간 투자분담, 정부간 합의 및 이행 의무관계, 절차의 민주성 등 6가지 기준을 사용하여 분석하였다. 주요 문제점으로는 국가지원사업의 지나친 세분화 및 엄격한 용도제한으로 인한 전략사업 육성의 곤란, 지역특성과 지방정부의 자율성을 반영하지 않는 획일성, 중장기 사업에 대한 안정적 재원보장 장치의 결여, 국가 및 지방정부의 투자분담체계의 객관성 및 합리성 부족, 중앙정부와 지방정부가 지역개발사업의 이행을 보증하는 협약관계 부재, 의사결정 과정에서 중앙정부가 주도하는 수직적 관계의 지배 등을 지적하였다.

외국의 정부간 투자협약사례를 살펴보기 위하여 프랑스, 미국, 독일의 경우를 분석하였다. 프랑스에서 1982년의 지방자치제 실시 이후 도입된 계획계약(plan contract)은 지역개발 투자협약제도의 벤치마킹이 될 수 있다. 프랑스에서 계획계약제도가 성공적으로 운영될 수 있는 요인으로 독특한 행정조직인 국가에서 파견하는 행정지사(préfet)의 존재, 지방분권화에 따른 지방자치단체의 역할 신장, 계획계약사업의 재정지원 약속에 따른 실천력 강화, 국가와 지방의 의무와 권한의 명확으로 인한 분명한 책임소재 등을 들 수 있다.

독일에서는 연방정부와 주정부가 공동으로 재원을 분담하여 지역개발을 추진하는 지역경제 구조개선 공동사업제도를 도입·시행하고 있다. 미국에서는 정부간 및 지방간 협력법을 근거로 연방정부와 지방정부, 지방정부 상호간에 활발한 협력·협약사업을 추진하고 있다. 이와 같이 중앙정부와 지방정부가 협력하여

대등한 지위에서 국가 및 지방의 발전에 모두 도움이 될 수 있는 사업을 추진하고 있는 사례는 우리나라에 시사하는 바가 크다. 본 연구에서는 연방제 국가인 서독이나 미국의 정부간 협력제도보다는 중앙집권체제에서 분권화된 국가로 변모하고 있는 프랑스의 계획계약제도를 참고하되 우리나라의 실정을 고려하여 시범적, 단계적으로 도입하는 것이 바람직하다는 점을 지적하였다.

지역개발 투자협약제도의 모형은 우리나라의 중앙정부와 지방자치단체간의 재정협력 관계에서 도출되는 문제점의 극복방안과 프랑스 사례를 참조하고 이론적 맥락을 종합하여 개념적, 실천적 모형으로 구분하여 제시하였다. 먼저 개념적 모형은 지원사업의 전략적 선택성, 지역의 특성과 자율성, 지원의 안정성, 투자분담의 협동성, 당사자간의 공공 협약성, 절차의 분권적 통합성 등 6가지의 핵심요소들의 상호작용으로 구성된다. 이들 개념적 모형의 요소들간의 연계와 이들과 이론적 블록들을 결합하게 되면 지역개발 투자협약제도를 구성하는 개념적 모형이 정립된다. 실천적 모형은 개념적 모형에 근거하여 한국의 지역개발사업 추진에 적용하기 위한 것이다. 여기에는 협약프로젝트의 대상범위 및 내용, 협약기간, 중앙정부와 지방자치단체간의 투자분담, 협약의 지침·협상·심의, 협약의 체결, 예산의 반영, 사업추진 평가 등의 요소들이 포함된다. 지역개발 투자협약의 실제 운용은 이들 요소들간의 메커니즘을 통해 이루어지게 되는데, 본 연구에서는 우선 제한적 범위에서 전략적이고 시범적인 사업을 먼저 시도한 다음 평가 및 진단을 거쳐 확대시켜 나갈 것을 제안하였다. 이와 함께 행정, 재정, 계획 등 관련분야에서의 법령 및 제도정비가 필요함을 지적하였다.

지역개발 투자협약제도를 도입하여 추진하기 위해서는 국가와 지방자치단체가 동반자적 관계에서 계획의 시작부터 완료까지 필요한 모든 사항을 협의해야 한다. 먼저 협약대상 부문에 포함되는 사업은 국가의 지역개발 의도와 지방자치단체의 지역발전 목표를 동시에 수용하는 사업이어야 한다. 투자협약제도의 시범적 도입을 위해서는 우선 제4차 국토종합계획에서 제시된 지역경쟁력 및 SOC, 지역협력 관련사업으로서 지역간접자본, 지식정보화를 통한 고용기회, 지역특성

및 자원활용을 제고시킬 수 있는 사업에 국한시키는 것이 바람직하다. 여기에는 지역도로사업, 지역 주력산업단지 조성 및 지역기술혁신센터, 지역 관광·문화사업, 지방자치단체간 공동사업인 하천유역 환경보전사업 등이나 국가의 특정정책 프로그램으로서 도시주거개선사업, 지역주력산업프로그램 등을 포함할 수 있을 것이다. 이들 사업은 반드시 구체적인 프로젝트로 제시되어야 하며 중앙정부와 지방자치단체가 협의하여 선정하여야 한다. 체결된 협약은 중앙정부와 지방자치단체간의 행정협약으로서 당사자간에 상호 합의하에 파기할 수 있으나, 한편에 의한 일방적인 파기로 인한 사업추진의 차질을 방지해야 할 것이다.

협약 체결의 방식은 중앙정부와 광역지방자치단체간의 일반협약, 중앙정부와 기초지방자치단체간의 특수협약, 중앙정부·다수의 지방자치단체·민간의 다자간 협약 등 3가지 유형 중에서 도입 초기에는 우선 중앙정부와 광역지방자치단체간의 협약을 위주로 시행하는 것이 바람직할 것이다. 협약의 대상기간은 단기(2~3년), 중기(5년), 장기(5~10년)으로 하는 방안이 있을 수 있으나 예산과의 연계를 위해 중기재정계획 및 국토종합계획의 재검토기간과 동일한 5개년으로 하는 것이 적당하다.

이와 같이 선정된 사업에 대해서 5개년에 걸친 총투자액 및 연차별, 사업별 투자액 및 주체간 투자분담에 관해 협약을 체결하도록 한다. 중앙정부와 지방자치단체간의 투자분담은 지역의 재정여건과 발전정도에 따라 융통성 있게 책정하는 것이 중요하다. 그러나 과학적이고 객관적인 지표를 이용하여 낙후도를 산정하고 이를 근거로 지역 및 대상사업에 따라 차등화해야 할 것이다.

협약사업에 대해서는 예산편성 및 집행에 특별한 지위를 부여하여 협약사업에 대해서는 소관부처 예산에 반드시 반영되도록 법제화하는 것이 필요하다. 협약사업에 대하여 중기예산제를 도입하여 5년간의 협약기간 동안 총액사업비를 확정하고, 미사용분에 대해서는 계속비사업에 준하여 회계년도 독립의 원칙에 예외를 인정함으로써 완성년도까지 체차(遞次)로 이월하여 사용하는 것이 가능하도록 해야 할 것이다.

협약의 체결은 여러 방안이 있을 수 있으나 도입초기에는 제도의 간편성을 확보하기 위해 지역개발 정책을 총괄하는 부서의 장과 광역지방자치단체의 장이 체결함으로써 효력이 발휘되도록 하는 것이 바람직하다. 지역개발 투자협약제도를 도입하면 여러 긍정적인 효과가 나타나게 될 것이다. 중앙정부와 지방자치단체간의 관계가 동반자적인 관계로 변하고, 투자의 중복을 방지하며, 지역별 전략 사업에 중점 투자할 수 있다. 또한 국가이익과 지역이익이 조화를 이루게 됨으로써 협력형 지역발전을 구가할 수 있을 것이다.

2. 향후과제 및 정책건의

그러나 지역개발 투자협약제도의 도입을 위해서는 다음과 같은 3가지의 과제를 지적할 수 있다. 첫째, 지역개발 투자협약제도를 전면적으로 도입하기보다는 단계적으로 시범적인 과정을 거쳐야 될 것이다. 우리나라의 행정 및 재정제도 및 제반 여건이 계획계약제도가 성공적으로 시행되고 있는 프랑스와는 차이가 많으므로 시범적 단계를 거쳐 충분한 경험을 축적한 다음 본격적으로 도입해야 될 것이다. 둘째, 지역개발 투자협약제도를 위한 재정적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 중장기적으로는 기존의 정부간 지역개발 관련 재정협력제도인 국고보조금, 지방교부세, 지방양여금, 토지관리 및 지역균형개발 특별회계의 재편을 통해 협약사업의 추진을 위한 재정적 장치를 마련해야 할 것이다. 셋째, 지역개발 투자협약제도를 위한 법적인 장치의 마련이 필요하다. 프랑스에서는 계획의 개혁에 관한 법률(1982년 7월 29일)에 계획계약에 관한 내용을 포함시켰으며 1983년 1월 21년에는 계획계약에 관한 정령을 제정하였다. 최근에는 1995년 2월 4일 제정된 국토정비 및 개발기본법에서 계획계약제와 국토계획간의 연계관계를 명문화하였다. 우리나라에서도 지역개발 투자협약제도를 도입하려면 법적인 장치가 필요하다. 최근 논의되고 있는 국토기본법에 지역개발 투자협약제도의 기본방향을

포함하고, 이어 관련 법률을 개정 또는 제정하여 상세한 절차와 내용을 담을 수 있을 것이다.

부 록

부 록 1 : 프랑스의 차세대 계획계약제도 - 평가와 방향

부 록 2 : 프랑스의 계획계약 관련 법률

부 록 1 : 프랑스의 차세대 계획계약제도 - 평가와 방향

본 자료는 프랑스의 DATAR가 1998년 5월에 발간한 『차세대 국가-지역 (Etat-régions) 프로젝트 계약(2000-2007): 더 많은 지역과 더 나은 정부』 자료를 번역, 요약한 것임. 이 자료는 기존의 계획계약제도를 평가하고 차세대 계약을 위한 발전방향을 제시하고 있다.

I. 기대와 실망을 야기한, 그러나 계속되어야 할 긍정적인 훈련

국가-지역(région)계획의 계약 및 결산에는 계약이 공헌한 내용들의 기록이 담겨 있다. 경제사회위원회(Conseil Economique et Social)는, 특히, 제1차 및 제2차 계약에 대한 평가 및 협상의 조건과 현재 진행중인 제 3차 계약 이행에 대한 분석을 실시하였다. 문헌 연구와 면담에 따르면 국가-지역계약은 전체적으로 유익하고 긍정적이고 인정할 만한 도구로 받아들여지고 있다. 제 3차 계약에 의해 야기된 기대와 실망으로 지방에서 강한 동요가 일어났으나 사업을 사장시키지는 않았다. 반대로 지방분권화 15년 이후에 이 도구를 제대로 만들기 위해 재조직하고 재동원하려는 요구가 일어났다.

1. 여러 관점에서 긍정적인 훈련

국가-지역 계약은 1984년에 프랑스 행정풍토 속에 등장했으며 6차 계획의 시

행포기에도 불구하고 사라지지 않고 있다. 1992년 7월 29일 계획의 재정비를 골자로 하는 법안에서 국가 계획방식과의 강한 유기적 결합이 이루어졌다. 국가-지역 계약에 대해 제기된 불만, 특히 제 3차 계약에 대한 불만은 계획의 포기와 국가 정책부재에 대한 것이 아니라 계약 실현의 시행의 어려움과 유연성 부족에 대한 것이었다. 정부는 국가 계획을 재생시키지 않고 사업을 계속해 나갈 의도임을 밝혔다.

1) 흥미와 새로움의 관점

지방분권화와 같은 시기에 신설된 국가-지역 계약과 계획에 대한 재정비는 정책과 제도개선과 함께 이루어 졌다. 이 재정비는 국가와 지방 자치단체사이의 새로운 관계형태를 기초로 하여 성립되었고, 또한 사회 각 단계에서 계약이행을 발전시킬 수 있는 토대 위에 형성되었다. 수차에 걸친 계약의 준비과정을 통해 행해진 연속적 훈련은 흥미와 지지 및 수요의 증대와 함께 큰 기대를 불러 일으켰다. 점점 더 많은 지방 자치단체들이 참여하고 있다. 국가와 지역의 파트너들(공공단체, 민간, 단체, 협회)에 대한 강한 기대감으로 국가정책과 지방자치 정책사이의 밀접한 결속력을 유지하는 국가-지역 계약에 열심히 참여하고 있다.

2) 국토정책의 일관성 관점

지역개발과 경제발전에 대한 권한을 지역에 일임하고 유럽통합에 더 잘 적응하면서, 국토를 토대로 공동이익을 위한 정책시행에 대해 지역과 계약을 체결하기로 한 1982-1983년의 정부의 선택은 국토에 대한 좋은 공공정책을 찾으려는 노력과 일치한다. 제 3차까지의 계약을 위해 22개 대도시권과 해외영토 뿐 아니라 점점 더 많은 지역공동체들이 참여하게 되었다. 1994년의 파리유역을 위한 첫 번째 다지역간 계약처럼, 국토관련 정비 프로그램 계약(PACT), 도시계약, U 2000

(대학교계획) 프로그램의 통합은 모두 긴밀한 결속을 추구하려는 시도이다. 계약을 통해 공공 행동주체들의 의견수렴 뿐만 아니라 개발사업들이 더욱 통합되고 국토에 기반을 둔 접근을 통해 국토개발의 진정한 도구가 되었으며, 지역차원에서 개입할 지역과 우선 개발지역을 명확하게 지정, 정비하였다.

3) 파트너십 및 민주주의적 관점

국가-지역 계약은 공공 및 민간 부문 행동주체간 기대 효과의 결정체인데 이는 국가-지역 계약이 알려진 기간 내에서 공공정책과 활동의 명시를 보장하기 때문이다. 시민들의 입장에서 계약은 민주적인 자료이며 공공기금의 올바른 사용과 공공부문 활동과의 긴밀한 결속력을 보증하는 것이다. 그러나 계약은 국가와 지역 투자의 아주 작은 부분만을 차지한다. 국가-지역 계약은 지방의 역학구조 내에서 파트너들을 점점 더 연합시켜 나갔다. 국가, 데빠뜨망 이외에 도시들(도시 계약을 매개로 하여 서로 다른 도시간에)도 점점 더 국가-지역 계약에 참여하게 되었다. 이런 지지와 전환은 계약의 영역 확대와 계약에 사용되는 재정규모의 현격한 증가를 설명하고 있다.

4) 계약의 실현화 관점

3차까지의 국가-지역 계약은 한편으로는 계약에 명시된 활동을 위해 사용되는 재정규모의 확대와 또 다른 한편으로는 계약화의 주제별 영역의 확장 및 지역들이 점차적으로 더욱 중요한 비중을 차지해가고 있는 현상을 보여주고 있다. 첫 번째 계약은 재정규모가 698.7억 프랑이었으며 그 중 418.7억 프랑이 국가의 재정규모이고, 지역들과 대도시권의 재정규모는 280억 프랑이었다. 두 번째 계약에서는 565.9억 프랑의 국가 재정규모와, 455.1억 프랑의 지역들과 대도시권의 재정규모, 총 1,021억 프랑이다. 이것은 전체규모의 46.1% 증가와 지역재정의

62.5% 증가를 의미한다. 세 번째의 국가-지역 계약에서 국가는 773억 프랑을, 지역은 711억 프랑의 재정분담을 하였다. 유럽기금과 다른 공동체 기금을 포함하여 약 2,200억 프랑 규모에 달하는 제3차 계약의 전체 재정규모는 1차 계약 재정규모의 세배를 넘는다.

2. 기대와 실망

1) 야심에 찬 개발

현 세대의 계약에서는 시설 설비와 고등교육 분야가 중요한 비중을 차지하고 있다. 1993년 공공재정의 긴축과 Maastricht 조약의 기준을 지키려는 의지의 결과로 계약시작 후 2년 동안 정부는 계약을 제대로 이행하지 못하였다. 계약의 이행은 예산확보, 심의회 일정, 미래의 불확실성 등에 의해 영향을 받는다. 일부 지역의회의는 정부가 계약의 약속 조항을 제대로 이행했었다더라도 지역에게 타격을 준 경제적 상황 때문에 지역에서 계약의 약속 조항을 제대로 이행하지 못했었을 것이라고 인정했다. 이 결과 다수의 préfet는 많지는 않더라도 정확하게 지켜지는 예산이 더 낫다는 인식을 가지게 되었다. 중앙 행정을 위해 préfet에게 위임한 예산의 위임비율은 42.4% - 75.9%이다.

2) 차별화된 개발

예전의 계약은 국가-지역 평등의 원칙에 따라 지역의회의가 계획 계약을 위해 감당하기로 제안하는 금액에 비례하여 정부의 부담을 계산하였었다. 또한 차기 계약을 위하여 지역간의 재형평 원칙이 도입되었다. 국가-지역 계약은 지역의 개발을 보조할 뿐 아니라 동시에 국토의 균형발전이라는 국가적 관점에서 정립되었

다. 정부부담은 실업률과 고용상태, 각 지역의 재정능력에 의해 결정되었다. 정부의 우선적 노력이 필요한 지역들인 오벤느(Auvergne), 브르타뉴(Bretagne) 리무쟁(Limousin), 로렌 지역(Lorraine), 노-빠 드 칼레(Nord-Pas de Calais)과 뿌와뚜-샤랑트(Poitou-Charentes) 등은 1989-1993년 기간중에 지원된 예산보다 23.5%가 증가했다. 두 번째 그룹인 아키텐느(Aquitaine), 부르고뉴(Bourgogne), 샹빠느-아르덴느(Champagne-Ardenne), 랑그독-루시옹(Languedoc-Roussillon), 바스-노르망디(Basse-Normandie), 뻐이 드 라 루와르(Pays de la Loire)와 피카르디(Picardie) 등은 예산의 14.1%가 인상되었다. 그리고 알자스(Alsace), 샹트르(Centre), 프랑슈-콩테(Franche-Comté), 미디-피레네(Midi-Pyrénées), 프로방스-알프(Provence-Alpes), 꼬타쥐르(Côte d'Azur)와 론-알프(Rhône-Alpes)로 구성된 마지막 그룹은 불변가격 수준으로 유지하였다. 일드-프랑스(Ile-de-France)의 예산의 경우는 이전 계약보다 10% 감소하였으며, 코르시카(Corse) 지방의 예산은 그대로 유지되었다. 이와 함께 정부는 절충 막바지에서 계약의 합의를 용이하게 할 목적으로 10억 프랑의 국가 예비예산을 책정하였다.

1993년 말과 1994년 초의 추가적인 도시계약 체결, 협상기간 동안의 조정, 보충적 육상교통 프로그램의 계약화 등으로 초기의 사업분류가 수정되었다. 이 결과 국가-지역 계약은 기대하였던 지역간의 불균형개발을 시정할 수 있는 충분한 결과를 가져오지 못하였다. 한편, 차등화된 예산배분 원칙은 각 계약의 부문별 예산에 왜곡을 가져왔다. 일부 중앙 행정부처는 불리한 지역에 재원을 분배하는 쪽으로 기울어지고 있다. 몇몇 행정부처는 계약화되지 않은 예산 사용을 통해 이를 상쇄하였다.

3) 목적에 의한 계약

현 계약은 주제별 전략 또는 지방 파트너가 선택한 향토적 전략의 실현에 초점을 두었다. 실제로 각 계약의 내용은 전략을 반영하려는 노력을 보여준다. 그래

서 산업분야의 구조조정, 장벽제거에 다시 적극성을 띠게 되었다. 지방개발정책은 지역(région)의 우선 순위 내에서 계획되었다. 이 지방개발정책은 약 10여 개의 계약 내에서 정확하게 규정되었고 그 외는 장소 선택을 실행계약에 포함시켰다.

그러나 동결과 취소라는 형식으로 예산배분이 무질서하게 이루어졌으며 각 부처 장관들이 이런 무질서한 예산 배분과 관련되었다. 농촌거점 단위나 생활영역(bassins de vie)에서, 한 장소로 동원되는 통합된 개발프로젝트의 범위안에서, 사업의 지체나 재원의 손실은 협력관계의 도약을 가로막았고 사기저하를 가져왔다.

4) 지역전망을 고려하는 지방분권화 된 구상

지역(région)의 préfet는 실제 그들이 구상하였던 전략적 차원에서 행정부처에 할당된 전체적인 예산작업을 했다. 중앙 정부는 DATAR의 중재를 통해 préfet가 각 분야에 할당하기로 계획한 예산에 대한 정보를 얻는다. 전체의 수요에 대처할 수 없을 경우 중앙 정부는 지역간에 예산분배를 여유롭게 수정할 수 없었다. préfet가 그들 예산액에 맞먹는 요구를 했을 경우, 한 행정부처에 대한 예산삭감시 다른 부처의 증액이 따랐다. préfet의 요구를 각 행정부처들이 반영하게 하기 위하여 DATAR와 국무총리실에서 상당한 압력을 행사했다.

Préfet의 요구를 국가 예산에 반영하기 위해 그들의 희망사항이 현존하는 예산 속에 명시되어야 했다. 만일 préfet의 요구가 예산협의회 이전에 알려졌으면, 더 많은 가능성을 찾을 수 있었을 것이다. 그러나 정부에서는 국가 예산의 재편성 기능을 계약에 양도하고 싶어하지 않았다. 1993년 9월 30일, 프로젝트의 일부를 중단시키면서 국무총리는 préfet에게 협상권한을 부여했다. "핵심적 부분 (noyou dur)"이라고 불리는 부분에 대한 확정작업은 préfet와 의원들에게는 지방행정권 사이의 협상 가능성을 제한하는, 계약 준비권한의 재집중화의 상징처럼 여겨

졌다. 국가를 향한 지역들의 근본적 비판 중 하나가 핵심적 부분의 중요성에 관한 것이었다. 계약의 성사를 위하여 préfet들은 때로 긴급하지 않은 프로젝트를 계약에 삽입해야 했다. 육상도로, 대중교통 및 대학설립, 문화(특히 박물관) 또는 스포츠 시설 등의 프로젝트가 그런 예이다. 이러한 최종 협상 단계의 정치화는 중앙 정부에게는 바람직하지 않은 것으로 비쳐졌다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 협상기간 동안과 현재 시행중인 계약의 진행과정에서 기대와 실망이 일어났지만 계획계약 자체를 중단시킬 만한 것은 못된다.

3. 계속되어야 할 경험

면담에 응했던 거의 대부분의 사람들이 조금이라도 개선, 적응, 단순화를 위한 조치만 하다면 국가-지역 계약의 계속에 대해 호의적으로 반응하였다. 사실, 유럽 계획에 그 윤곽이 나타나 있는 쟁점과 계약기간의 종료일에 대하여, 그 기간과 공간 내에서 공공 정책의 응집력을 보장하는 것이 절대적으로 필요하다. 근본적인 요소들을 고려해보면 공공사업에 있어 응집력의 추구는 더욱 더 필요 불가결하다.

1) 시민들의 강한 기대

국가와 여러 지방 자치단체간에 권한을 분배한 분권화 체계는 의심할 여지없이 기대감에 부응했으나 납세자들의 부담을 증가시키면서 정치를 복잡하게 만들었다. 지방자치단체와 국가는 어떤 사안에 대해 각자의 입장에서 마치 다른 쪽이 존재하지 않는 것처럼 행동할 수는 없다. 납세자는 공공권력의 일관성 있는 태도를 기대한다. 비록 계약이 만병통치약이 아니고 계약에서 모든 것을 기대할 수는 없을지라도 국가-지역 계약은 명확하게 규정된 공간과 시간 안에서 추진된다.

2) 절차의 합리화와 공공부문의 공동사업을 추구

공공사업은 그 총량과 사업방향의 시너지를 보장하기 위해 절대 필요하다. 대규모시설 설치나 장기정책 같은 사업의 실현을 위해 파트너들의 참여가 요구된다. 무역의 세계화, 국토와 시장의 개방이라는 맥락에서, 조직의 합리화는 경쟁력을 유지하고 외국자본의 유치 및 유럽기금의 동원을 위해 절대 필요한 조건이다. 여기에서 다시 한번, 국토개발 뿐 아니라 국토조직에 공헌하는 국가-지역 계약은 “완벽한 해답을 주는 것이 아니라 할지라도 “간과할 수 없는 해답”을 제시하고 있다. 그러므로 계획계약은 새로운 구조의 토대 위에서 계속되어야 한다.

II. 새로운 국가-지역 계약의 구조

새로운 계약은 실질적인 지역연대감의 차원에서 국토 프로젝트의 개발, 국토 정비와 경제개발에 관련된 특수한 정책개발 등의 토대 위에서 이루어져야 한다. 그러므로 차기 계약은 두 부분으로 나누어 구성되어야 한다. 첫째는 지역(région) 차원 및 다지역적(interrégion) 차원에서 광역지역 범위의 정책에 집중해야 하고 (특히 시설설치계획에 있어), 둘째는 좀더 좁은 지역범위인 하부지역(infrarégion) 차원에 관한 것이다. 이와 함께 계약의 다른 부분들 사이의 연결에 대해 정확하게 규정되어야 한다. 결론적으로 지역의 개발정도 및 국가적 우선 사업의 시행에 기반을 둔 새로운 다지역간의 국가적 조정이 검토되어야 한다.

1. 강화해야 할 지역적 차원

미래의 계약은 지방의 특수성을 초월하는 지역적 전략을 확인하고 시행할 수 있어야 한다. 왜냐하면 논의되어야 할 주제가 지역의 중요사안이기 때문이고 “지

역(region)"단위가 취급하기에 가장 적절한 최소 단위이기 때문이다. 그리고 지역범위내에서 결속력과 연대의식을 확신할 수 있게 하기 때문이다.

1) 행위주체들의 결속 강화

(1) 국가-지역 연합의 탁월성

1982년 2월의 지방분권화 법, 계획과 관련된 1982년 7월 29의 법, 권한이양에 관한 1983년 1월 7일의 법에 의해 확립되고 이양된 권한 이외에도 지역(région)은 정부 곁에서 경제활동과 국토개발을 담당하는 중요한 지방자치단체이다.

3차에 걸친 시간동안 계약화 한 영역에 대한 계획에서와 마찬가지로 재정규모에서도 지역이 계약집행과정에서 강한 추진력을 가지고 도약하였다. 이는 국가와 지역들은 재정 규모에 있어서 동등한 입장에 있기 때문이다. 국가 계획의 부재는 국가-지역 계약의 계속 진행과 그것이 행정풍토 속에 정착되는 것을 방해하지 못했다. 이것은 지역차원에서 조정할 수 있는 더 많은 여지를 남겨 지역의 책임을 증대시켰다.

(2) 지역전략의 확정

지역의 국토정비 및 개발계획(schéma régional d'aménagement et de développement du territoire : SRADT)과 관련된 국토정비 및 개발 지침법(LOADT, 1995년 2월 4일)은 지역의 책임 권한을 확립하였다. 국토개발 및 환경부가 SRADT의 재정립에 대해 작성한 보고서의 결론은 지역의 국토정비 및 개발 프로젝트(PRADT)를 중기적 지역개발에 대하여 국가와 지역의 협동을 강화하도록 제안하고 있다.

국가와 지역간에 공동 전략을 확정하기 위해 국토개발의 국가 우선사업에 대한 고려, 특히 현재 구상중인 공공 서비스 계획에 의한 우선사업 및 해외영토의 특수성에 대한 고려가 필요하다. 그리고 지역여건에 대한 진단과 함께 지역의 개

발에 대한 핵심방향 및 개발방법에 대한 합의도 필요하다.

2) 공동으로 결정된 정책의 계약화

국가와 지역의 계약은 지역의 이익과 권한, 국가와 지역이 병행하는 사업을 법적으로 정당화하는 것이다. 국가와 지역은 더 넓은 정책적 범위에서는 서로간에 보완적인 관계를 형성하게 된다. 국가-지역 계약은 공간 및 시간상에서 파트너들의 활동에 결속력을 부여하는 도구가 된다. 그래서 고용에 대한 권한이 있는 국가는 직업훈련에 권한이 있는 지역이 고용부분에서 지역요구에 맞추어 사업을 추진하는 것에 관심을 가진다. 국토정비와 경제개발의 분야에서 지역(région)은 국가차원의 사업(예를 들면, 육상도로)과 다른 지지체의 사업(예를 들면, 위생 또는 사회사업)에서 보조를 함께 할 수 있다. 제 3차까지의 계약은 많은 보완적 관계를 이루어냈다.

협상의 단계는 매우 중요하다. 이는 지역활동에 있어서 우선 사업의 순서에 대한 불일치를 확인할 수 있고, 기금의 다양한 동기를 확인하며, 일방의 재정적 불가능성을 확인할 수 있기 때문이다. 국가와 지역은 각자의 우선사업과 가장 핵심 부분(noyau dur)을 방어할 수 있다. 계약 협상진행 당시 국가에 대해 지역이 제기한 불만중 하나가 사업비의 75%를 차지하는 핵심부분으로 지정된 우선사업들에 대한 정부의 경직적 입장에 대한 것이다. 가장 큰 부분은 협상테이블로 넘겨져야 하며, 국가는 지속적 개발과 국토정비, 고용과 경제적 효율성, 국토의 연대성, 삶의 질 등을 고려해야 한다. 이들 우선 사업들(특히 공공서비스 계획)을 통합시켜야 할 préfet에게 협상의무의 역할이 부여되어야 한다.

3) 거시지역적 범위의 내용

계약의 거시지역적(Macro-régionale) 범위는 재정 또는 지역의 거대한 규모 때

문에, 좁은 단위의 차원에서 실현하기 불가능한 이유 때문에 지역적, 다지역적, 국토 전체적 차원에서 사업을 시행하는 것이다.

대규모 시설, 교통, 대학, 연구소, 산업 분야 뿐만 아니라 경제적 지식 및 비물적 투자, 고용, 기술 혁신, 권한이전, 공공서비스 분야의 근대화(위생, 행정, 문화, 교육) 분야에 균형을 맞추어야 한다. 특히 고용창출에 더욱 초점을 맞추는 것이 중요하다.

계약의 점진적인 재균형이 필요하다. 계약내에서 재배분의 두 가지 핵심 축은 고용 창출 분야와 지방개발 분야이다. 공공 활동과 정부의 우선 사업인 “고용문제”가 국가-지역 계약에서 더 많이 고려되어야 한다. 단순한 고용 창출 그 자체가 아니라 활발하게 고용을 창출하는 활동분야를 찾아내어 그 분야의 개발을 촉진하는 것이 중요하다. 미미하게 고려된 아주 소규모 기업에 대한 관심을 증가시키는 것이 필요하다. 이들 소규모 기업들은 새로운 고용창출의 가장 큰 원천이다. 지난 10년간 대기업의 종업원수는 30% 감소한 반면 중소기업에서는 5.7% 증가를, 아주 소규모기업에서는 20.1%의 증가를 기록했다. 국가-지역 계약을 지방분권화를 심화시키는 경험적 도구로서 전개할 수 있다. 이를 위해 파트너들에게 좀 더 많은 유연성을 주면서 국가-지역 계약을 구성해야 한다.

2. 다지역적(interrégionale) 영역의 확정

1) 다지역적 영역에 대한 정당성

프랑스의 행정구분은 22개 지역, 대도시권과 4개의 해외영토로 이루어져 있다. 지역(région)의 현재 면적은 일부 프로젝트 개발에는 적합하지 않다. 그 이유는 이들 지역 자체가 응집력을 가진 더 넓은 공간내에 위치해 있거나(예를 들면 : 산악지대), 거대한 규모의 사업은 유럽적 규모, 국가적 규모 또는 다지역간 규모

에서 그 존재 의미를 찾을 수 있기 때문이다. 이 경우 사업시행의 편리를 위해 국가와 다수 지역간에 공동의 계약적 접근이 필요하게 된다.

2) 다지역적 영역의 내용

다지역간 범위는 특히 다음과 같은 세가지 상황에서 적용된다. 첫째, 지역이 결속력을 가진 더 넓은 공간상에 위치(중앙 산악지역과 해안지역), 둘째, 단일 지역으로는 프로젝트를 수행할 수 없을 때(예를 들면 TGV와 같은 교통분야의 대규모 사회간접자본의 경우와 대학간 또는 항구간, 어업같은 경제분야간에서 보완 관계 조직을 할 경우), 셋째, 초국경적 프로젝트가 개발되어야 할 경우 등이다.

15개국으로 구성된 유럽연합내 국경지역간의 협력이 증가하고 있다. 국경을 초월한 협력관계가 지역, 국가 또는 유럽 지역개발 논리의 실제 우선사업과 관련 된다면 다국적, 다지역적, 초국경적 사업은 국가-지역 계약안에서 명시되는 것이 매우 바람직하다. 대서안 연안 개발, 알프스 산맥의 개발이 계약내에서 제자리를 찾아야 한다. 그리고 국경도시와 국경도시권에도 특별한 주의를 기울여야 한다.

3) 다지역 계약화의 방법

다지역 계약화는 3개의 주제와 관련된 40여개 사업을 위해 8개의 지역과 국가를 연합시킨 파리유역의 다지역계약처럼 체계적으로 여러 주제를 포함하는 다수 지역 계약을 의미하는 것이 아니다. 다지역 계약을 용이하게 적용하려면 주제별로 협약을 체결하는 것이 바람직하다. TGV연구의 재정에 관한 협약처럼 국가와 지역간의 이런 협약은 여러 분야에서 이미 존재한다. 그러나 이것들은 국가-지역 계약의 논리와 잘 연계되어 있지 않다. 그러므로 규모나 예산이 너무 커서 국가-지역 계약 외에 명시하는 것이 더 바람직한 경우를 제외하고는 다지역 협약을 진행중인 국가-지역 계약과 연계하는 것이 바람직하다.

3. 하부지역 영역의 개발

1) 국토프로젝트 논리의 인식

계약의 두 행동주체는 적절하고 일관성 있는 토대위에서 국토를 조직하는 것이 지역개발에 참여하는 것이라는 것을 인식한다. 그들은 현재 진행중이거나 이미 조직된 국토를 고려하고 프로젝트 시행을 병행하면서 개발을 지원하기로 결정한다. 프로젝트에 기초하여 조직된 국토는 새로운 원칙에 따라 하나의 계약의 권리를 가질 것이다.

국토 + 프로젝트 + 전략 = 계약

CIAT(국토개발정책정부부처간위원회)는 국토 개발 지역구분(zonage)에 대해 지역차원에서 검토 및 조직하도록 결정하였다. 이 작업은 지역범위내에서 국토의 적합성의 문제를 명확하게 제기 할 수 있고 이 주제에 대해 국가, 지자체, 경제 및 사회 압력 단체사이에 토론을 전개하고 지방에 협상자리를 제공하는 기회가 될 수 있다. 관건은 아주 단순하게 주민의 열망과 이들 기업이 필요로 하는 국토조직을 향상시키는데 있다. 그러나 서로 경시해서는 안된다. 국가와 지역은 절대적 칙령에 의해 도시권과 농촌의 경계를 결정하지 않을 것이다. 관련된 지자체 스스로, 또 개발의 행동주체들로부터 그 움직임이 일어나야 한다.

2) 하부지역 계약 내용의 유연화

하부지역 지자체들은 이런 저런 측면에서 재정적 참여를 조건지을 수 있는 '지역차원의 감시'에 대해 우려할 수 있다. 보증인 역할을 하는 국가의 입회가 필수적이다. 지역의 경우, 국토개발의 일반적인 권한을 가지면서 그들 책임이 아닌 사업에 재정적 지원을 하도록 종용되는 것으로 의심할 수 있다. 그래서 일부 지

역은 자신들의 책임소재가 아니라고 논박하면서 도시권계약에 참여하기를 주저하고 도시교통에 대한 투자와 주택, 도시 정책 또는 사회 활동에 재정지원하는 것을 주저한다.

국가는 지자체들의 연합을 용이하게 할 수 있는 힘을 가진 유일한 존재이다. 좋은 행정체계란 국가와 지역이 다른 지자체와 계약체결에 대해 의견일치에 이르지 못했을 경우 하부지역 지자체에게 불이익을 주지 않는 것이다. 필요에 따라 관련 지자체에 대해 직접 계약체결을 제안하는 것이 국가에게 적합할 것이다. 하부지역의 영역-범위에 대한 기술과 협상은 방법면에 있어서 실용주의적 사고가 필요하다. 또한 국가가 도시권이나 농촌거점과 단독으로 계약을 체결하기만 원하는 것이 아니라 국가의 참여가 “조직”하는데 있어 하나의 프리미엄(보상책)으로 간주된다는 것을 명확하게 밝히면서 사업시행으로 목표를 달성하려는 의욕을 가져야 한다.

3) 도시권들과의 계약체결

CIAT는 도시적 현상의 중요성에 대해 고려하면서 도시권과 관련된 일련의 사업들을 제정했다. 오늘날의 도시는 고용창출과 국내총생산 형성의 핵심적 장소이며, 빈곤과 소외현상이 집중적으로 일어나는 공간이다. 또한 도시권은 국토개발의 국가적 정책을 위한 전략적 관건들을 표출되는 곳으로서 교통망의 결절 중심지이며, 도시적 환경과 공간적, 경제적, 사회적 기능장애는 내부 구조의 문제를 표출한 것이다. 계약화를 통해 모든 행동주체를 동원하는 전체적 응집력이 확립된다.

도시권 계약은 국가-지역 계약의 방침과 결속력을 가지면서 도시적, 사회적, 국토적 응집력의 토대 위에서, 그리고 주민과 기업들에 제공하는 서비스의 계획 위에서 재조직과 지속적 개발을 통합하는 방식으로 여러 다른 파트너들을 동원하려는 목적을 가지고 있다. 그러므로 도시지역의 경쟁력과 주변지역과의 결합,

주민의 삶의 질을 향상시킬 목적을 가지고, 지역적, 국가적, 유럽적 차원에서의 도시권 프로젝트를 규정해야 한다.

도시권 계약의 내용은 국가-지역 계약과 마찬가지로 경제적, 사회적, 공간적 영역을 동시에 다루면서 도시권을 위한 최우선사업에 집중해야 한다. 최우선 사업 위주로 수단들을 집중시키는 것은 인플레이션 효과와 재정의 분산을 피하고 싶을 경우 절대 필요하다. 도시권 계약이 신뢰성을 가지려면 도시정책, 주택, 교통, 토지, 공공시설 및 서비스, 경제개발 및 고용 등과 같은 핵심사항들에 대해 명시해야 한다.

이를 위해서는 다음의 두 가지 전제조건이 충족되어야 한다. 첫째, 도시(ville) 계약의 연장(국가-지역 계약의 체결까지 뿐 아니라 도시권 계약의 체결까지의 연장), 둘째, 도시계약 재정의 국가-지역 계약 예산범위로의 통합이 그것이다. 도시권 계약의 작성은 다음의 4가지 핵심적 요소에 의해 유도된다.

- 가장 적절한 범위의 규정
- 도시의 행동주체에 의해 제출된 도시권의 프로젝트
- 도시권 차원에서 연합꼬문적 구조의 존재 필요성
- 도시권이라 명명하기에 적당한 크기

먼저 도시권의 적절한 범위를 규정하는 것이 진정한 도시권 논리에 도달하게 하기 위해 가장 중요한 요소이다. 이 도시권 프로젝트는 당연히 국가적 국토개발의 우선 사업, 지역적 우선사업에 대해 고려함과 동시에 도시권의 특수성에 대해 고려해야 한다. 꼬문들의 협력 구조의 존재 여부 또한 중요하다. 국가와 지역은 모든 꼬문들을 상대할 수는 없다. 계약이 국토의 조직을 장려해야만 한다면, 관련 꼬문들은 권리를 행사하기 위해 그들 사이에 협력관계를 형성하는 것이 필요하다. 여기에서 국가가 중요한 역할을 행사할 수 있다. 사실, 도시권내 대부분의 EPCI는 도시권의 경제적 지리적 현실과 일치하지 않는 행정경계를 가지고 있다. 도시권의 크기와 주민수에 관하여 다양한 논의를 거쳐 결론이 내려질 수 있다.

LOADT 수정 법률의 프로젝트와 꼬문연합체에 관한 프로젝트(도시권의 인구 50,000명과 그 중 중심도시 인구 15,000명을 기준)를 법적으로 인정하는 것이 바람직하다. 전자의 기준은 도시권의 계약을 결론짓기 위하여, 후자는 도시권 공동체를 형성하기 위한 것이다.

4) 농촌거점(Pays)과의 계약체결

도시권에서와 같이 정부는 국가-지역 계약범주에서 농촌거점과의 계약체결을 결정하였다. 농촌거점의 개념은 LOADT에 의해 인정된 이후 발전을 거듭하였다. 이미 조직되었거나 형성되고 있는 농촌거점은 약 240여개인데, 이는 국토상에서의 지리적 분포와 성숙 정도에 있어서 매우 동질적이다.

농촌거점계약의 목표는 국가-지역 계약의 방침과 결속력을 가지면서 모든 농촌거점의 행동주체들(지자체, 기업가, 협회, 노동조합 등)을 개발 프로젝트에 동원하기 위한 것이다.

농촌거점에 활기를 불어넣는 임무가 지역의 자치단체, département의 자치단체, 국가의 자치단체, 꼬문의 자치단체와 EPCI들(꼬문의 공동체 같은) 간에 교차하는 권한범주내에서 최우선적으로 중재되어야 한다. 농촌거점 (Pays)계약의 내용은 다음과 같이 작성되어야 한다.

□ 공간과 국토의 정비

- 계획 : 토지 배당, 경관의 보전과 관리, 건축 기념물의 관리 (도시계획, 서식지, 주거, 역사적 기념물)
- 전망 : 공공 시설의 입지 (탁아시설, 문화, 스포츠), 공공 서비스망, 쓰레기의 공동관리, 정화조 시설망, 교통 하부구조망 개발, 공동 교통체계의 연결

□ 경제개발, 고용, 직업 교육

- 개발활동 지원 : 기업망, 기술이전 센터로의 접근지점, zones d'activités(일종의 경제활동단지), 성장사업, 지방생산체계, 인접 자금개발, 소규모 기업 육성(혁신, 연구, 개발 등)
- 고용 지원
- 전문 직업교육과 지속적 교육의 개발, 수요의 관측, 고등학교·기업의 접근

5) 도시연계망(réseaux de ville)과의 계약체결

CIAT는 도시연계망 정책의 중요성을 법률적으로 인정하였고 국가-지역 계약과 더욱 연계시키면서 도시연계망 정책의 중요성을 강화하려 하였다. 도시연계망은 지역개발과 정비의 관점에서 혁신적인 특성을 갖고 있다. 국가와 지방자치단체들의 제휴를 통해 권한의 쌍방향화, 서비스의 상호 평가, 행정규제의 철폐를 도모한다. 국가, 지역, 도시연계망간의 계약체결은 프로젝트를 매개로 행동주체들을 보완해 주며, 지역단위의 공간조직에서 도시연계망 관계를 더욱 고려 할 수 있게 했다. 도시권과 농촌거점처럼 도시연계망도 프로젝트를 국가나 지역에 제안하는 것이 바람직하다. 도시연계망의 예산이 현행 계약에서 상대적으로 미약한 실정인데, 이는 사업승인의 불충분, 프로젝트의 부재, 도시 의회위원들의 “정책 전달의” 부재 등이 그 이유이다.

4. 계약 범주간의 명확한 연결

1) 주제적 연결

거시적으로는 국가와 지역정책을 실현하는 것과 관련되어야 하고 하부적으로

는 도시권 또는 농촌거점 계약 내에서 약화될만한 지역적, 국가적 규모의 활동에 특화되어야 한다. 이것은 도시권과 농촌거점이 여러가지 거시적 범주의 지역정책에 참여해야 한다는 것을 의미한다. 그러므로 하부지역적 범주는 과도한 범위 확대와 통제불능을 겪지 않기 위해 규칙과 사업리스트를 명확하고 엄격하게 설정해야 한다. 예를 들어, 도시권계약은 주택, 도시 및 지역교통, 문화분야에서 국가우선 사업을 실행하고, 농촌거점계약에서는 관광사업 같은 정책을 실행시켜 갈 수 있을 것이다. 이와 같이 계약의 두 범주사이의 연결이(도시권과 농촌거점 계약도 포함해서) 계약의 내용에 나타나야 한다.

2) 재정적 연결

도시교통분야와 같은 사업은 예산규모가 매우 크다. 국가-지역 계약의 예산은 정책적으로 매우 중요한 의미를 가지면서 두 범주간에 재균등 분배되며 국가와 지역간에 분배된다. 지명도와 흡입력을 가지기 위하여 계약의 하부지역적 범주에 대해 충분한 비판이 이루어져야 한다. 국가 우선사업 이외에 근린사업(action de proximité)과 지방개발이 매우 중요하다. 이들은 현재 국가-지역 계약의 10%를 차지하고 있는데 이를 20%까지 확대시킬 만한 가치가 있다. 국가는 대부분의 도시계약과 주택정책의 재정을 담당하고 도시교통개발에 중요한 공헌을 하는 현재 상황에서 도시권정책의 리더로 책임자이다. 지역의 경우 농촌거점의 단계에서의 리더로서 더욱 질적인 면에 대해 간섭을 할 수 있다.

3) 기능적 연결

기능적 연결은 물리적인 측면으로 표출된다. 도시권과 농촌거점 계약은 국가와 지역에 의해, 또 동시에 국가-지역 계약의 하부지역적 범주과 거시지역적 범주의 계약체결에 의해 위탁되는 것이 적절하다. 이것은 전체사업이 긴밀한 결속

력을 지니기 위해 핵심적인 부분이다. 국가의 사업단위는 계약내에서 계획계약의 지역적 자금이라는 매체를 통해 보장된다.

5. 계약시행을 위한 국가의 조정

국가-지역 계약이 국가와 그 파트너들간의 중재를 보장한다는 것이 필요하다. 사실, 계약은 단 일부분만을 차지할 뿐이고 다른 두 파트너들이 계약 범위 밖에서 중재할 수 있는 가능성을 여러 부분에서 배려하고 있다. 국가예산의 규모는 다음의 내용에 달려 있다.

- 계약의 영역 : 국가가 어떤 정책에 대해 계약을 체결하기를 원하는가?
- 다른 파트너들의 희망사항 : 파트너들은 어떤 정책에 대해 계약을 체결하기를 원하는가?
- 계약작성 방식 : 어떤 부분을 지역적 관점으로 하기를 원하는가?
- 계약의 역할 : 국토정비정책에 적절하고 지역간 불균형을 수정하는 도구라는 측면에서, 국가 지역개발 정책에 유용한 프로그램의 매개체인가?

지역간의 불균형을 수정할 도구로서 국가-지역 계약을 이용하기로 결정한 것은 1992년이다. 국가는 “부유한”지역을 희생시키고 저개발지역에게 우선적으로 혜택을 부여하였다. 현재 진행중인 계약의 예산은 지역의 경제, 사회적 조건에 따라 배분되지 못하였다. 따라서 지출의 합리성을 위해 분야별, 지역별로 그리고 지역과 국가 이익에 기초한 잣대에 의해 필요예산을 산정하는 방식이 절대적으로 필요하다.

지역간의 불균형을 시정하기 위한 재정조정은 지방 의사결정자들에게 큰 기대감을 주고 있다. 지역간에 개발의 차별화를 확립할 수 있는 명확한 분석 척도가 필요하다. 이것이 새로운 구조 기금에 적용되기 위해서는 유럽 의회 및 국가의

척도와 논리적 일관성(실업률, 실업수당 수령자의 규모, 성장률 등)을 가지는 것이 바람직하다. 지역경계를 넘어 국가적 특징을 가진 사회간접자본의 지출은 국가-지역 계약 협상 이전에 필요분야(육상 도로망, 고등교육 등)에 관한 조사가 이루어져야 한다. 그러므로 이런 큰 규모의 예산을 규정하기 이전에 지역예산을 결정하지 않는 것이 바람직하다.

III. 국가-지역 계약의 성공을 위한 필수조건

3차에 걸친 계약 실현의 총괄적 평가, 제 3차때 획득된 파생사업과 차세대 계약을 위해 CIAT에 의해 공고된 전략사업을 위해 여러 조건들의 결집이 필요하다.

- 파트너들간의 동등한 참여와 균형
- 수치가 명시된 현실적인 계약화
- 국가의 운영방식 적응
- 유럽 구조기금과의 더 큰 수렴성
- 계약의 진행과 평가 강화

1. 파트너들간의 동등한 참여와 균형

1) 계약 기획단계에서의 균형

방향성에 대한 접근을 시도하기 전에 국가와 지역의 전략을 기획할 수 있는 이 기획과정은 다른 주체들의 열린 의견을 참고할 수는 기회가 된다. 그러므로 국가와 지역간 협상 훨씬 이전에 행해지는 진단은 솔직하고 투명하며 열린 분위기속에서 이루어져야 한다. 국토개발 및 정비 협의회(conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire : CRADT, 국가와 지역이외에 département, 대도시, 조직된 지방연합체, 대학 같은 공공기관 연합)에 대하여

도 이런 관점을 제안하였다. 이 협의회가 제 기능을 발휘하지 못할 경우 국가가 주도권을 가지는 것이 바람직하다.

2) 계약 협상단계에서의 균형

필수적이라고 여기는 우선 사업분야에 대해 단호함을 유지하면서 재정적인 분야와 협상에서 더 많은 유연성을 발휘하여야 한다.

3) 계약체결 단계에서의 균형

근본적 계약체결의 질을 유지하면서, 다른 지차체들이 부차적 부분이나 권한 영역내에서 계약실행조약이나 국토간섭의 분야에서 계약체결에 참여하는 것이 바람직하다.

4) 계약시행 단계에서의 균형

국가와 지역은 아무 문제없이 계약 사업을 실현하기 위하여 예산 부재, 절차의 복잡성, 진행 중인 계약의 일방적인 수정 등에 대한 연대 책임이 있다. 계약에 명시된 사업이 실행이 용이하도록, 협상때부터 현실적인 프로그램으로 구성되도록 하는 것이 바람직하다. 더욱 바람직한 것은 이 프로그램이 “지켜지고 시행하는 것”이다, 계약을 실현하는 도구의 생성에 관련될 때 특히 중요하다. 재정관리의 단순화도 마찬가지로 중요하다.

5) 계약의 진행과 평가 단계에서의 균형

평가방법은 가능하면 계약의 협상시 공동의 척도에 따라 함께 정의되어야 한

다. 이는 시행중인 계약의 재구성과 계약 성공의 가장 중요한 요소이다. 국가는 파트너들에게 협상에서 계약평가가 새롭게 포함된 의도와 내용에 대해 명확하게 알려야 한다.

2. 수치가 명시된 현실적인 계약화

1) 준비된 계약화

신중한 준비과정을 거치면 계약이행이 훨씬 용이할 것이다. 사회간접자본(교통 및 문화와 대학시설 설비)의 준비된 사업, 다시 말해서 프로젝트의 경제적, 내부적 수익가능성을 간과하지 않으면서 실현가능성과 효과에 대한 연구가 행하여진 사업들만이 계약에 반영될 수 있도록 신중한 준비과정이 필요하다. 전체 7년 인 국가-지역 계약기간을 두 기간으로 세분하여 첫 번째 기간을 위해 준비되지 않은 프로젝트는 두번째 기간을 위해 준비할 수 있다.

2) 현실적인 계약화

현실주의의 결과 행정부의 재정능력과 프로그램의 승인 및 지출이 까다로워지고 그 결과 계약화의 우선사업이 축소된다. 재계약 사업, 새로운 계약사업 또는 포기할 사업 등을 결정하기 위하여, 국가와 지역이 계약 진행 중에 명시된 사업에 대한 비판적이고 세밀한 조사를 시행하는 것이 반드시 필요하며 재정지원이 불가능한 당사자가 누구인지를 조사하는 것이 필요하다. 이런 관점에서 빗더미에 앉는 것을 피하기 위해 시행되지 않은 사업은 자동적으로 차기계약에 재명시하는 것이 필요하다.

3) 확실한 계약화

확실한 계약화는 건실한 기초위에서 다음 계약을 정착시키기 위해 근본적인 것이다. 이 조건 충족은 국가가 다음의 조건을 만족하면서 운영 방식을 개선할 때 가능하다.

- 7년의 전략적 시간 범위내에서 중간 “약속(평가)” 조항을 도입함으로써 3년 단위로 파트너의 참여를 제한한다.
- 계약에 의해 재정분담을 하는 행정부처에 대한 예산취소와 동결을 면제한다.
- 관리의 단순화를 위해 계약체결에서 정해지지 않은 예산의 규모를 제한한다.
- 계약체결을 위한 국가기금을 신설한다. 특히 행정부 예산과 이미 존재하는 일부 기금들을 통합하여 설치한다.

계약화의 확실성은 보증된 예산의 프로그램화와 사업시행의 지속성과 파트너들 참여의 투명성을 전제한다. 그러므로 국가는 자신의 재정 능력을 공개하면서 진실을 밝혀야 하며 지자체들에게 더 많은 선택기회를 주어야 한다.

3. 국가의 운영방식 적용

계획계약의 운영방식에 대한 국가의 적용을 위해 국가는 다음 세가지 조건을 충족시켜야 한다.

- 국가는 시행중인 계약을 잘 종료하여 좋은 의지를 증명해야 한다.
- 국가는 중앙과 분권화된 기관간에 최선의 협력을 보장해야 한다.
- 지역의회 의장의 협상상대자인 지역 *préfet*의 활동능력을 강화한다.

4. 유럽구조기금과의 더 큰 수렴성

유럽구조기금과 국가-지역 계약의 출발점은 2000년 1월 1일로 동일하다. 1996년 결정된 계약연장의 중요한 목적이 동일한 일정을 추구하는 것이었다. 이런 수렴성은 여러 차원에서 계속되어야 한다. 첫째, 계약의 기간과 운영과 관련하여 유럽구조기금과 국가-지역 계약간의 시너지를 증대시키기 위해 국가-지역 계약의 기간을 7년으로 구조기금과 조화를 이루는 것이 바람직하다. 유럽 프로그램을 위한 위원회의 절차를 본 따 중간 평가조항도 필요하다.

둘째, 유럽구조기금과 국가-지역 계약간의 시너지를 강화하기 위해 국가와 지역들이(가능한 경우에는 꼬분까지) 단일 전략을 수용하는 것을 제안한다. 셋째, 국가-지역 계약의 집행과 구조기금의 집행을 통합하는 것은 정치적 이유와 법률적 이유 때문에 바람직하지 않다. 그러나 유럽연합은 실행 및 계약가능한 활동 선택에 대해 간섭할 권리를 보유한다.

5. 계약의 진행절차와 평가 강화

1) 강화된 진행절차

모든 공공지출과 같이 국가-지역 계약도 계속적 진행의 대상이 된다. 그러나 그 폭 때문에 어려움이 있다. 현재 진행되고 있는 방식은 매우 무겁고 비효율적인 편이다. 계약이행은 여러 단계로 이루어지는데 먼저 예산법(Loi de Finances Initiale)내에서 예산을 확보하여 중앙행정부에 의한 préfet로의 위임이 이루어진다.

(1) Préfet로의 예산 위임 단계

DATAR는 많은 관심을 갖고 장관들에 의한 예산 위임을 지켜보고 국무총리에

계 프로그램화에 관하여 보고를 한다. 매년 12월, 22 관련부처는 한해동안 préfet 에 위임된 예산규모를 DATAR에 보고한다. DATAR는 그 정보를 취합한다. 각 부처는 1월에 내년도 예산안 규모를 DATAR에 보고한다.

(2) 예산참여의 단계

이 단계에서는 먼저 préfet가 종합 평가(대차대조표)를 시행한 다음 각 해의 1/3보고서가 작성된다. 그 결과는 첫째 1/3주기 말의 임시자료 형태로 열람 가능하다. 둘째 1/3주기의 초에 이 자료는 보완되고 6월의 지역의회 결과에 의해 확정된다.

(3) 세 번째 단계

중복을 피하기 위해 진행절차는 모든 파트너들에게 공통적이고 단일해야 한다. 새로운 진행에는 여러 계약된 사업에 공동으로 재정을 지원하는 유럽구조기금도 포함된다. 회계상의 반복을 피하기 위해 모든 부차적 구성원들에게 적용하는 공동 회계에 의해 공급되어야 한다.

2) 더욱 강화된 평가

프로그램 실행에 관한 평가작업은 국가-지역 계약과 같은 공동 계획에서는 반드시 필요하다. 그러나 현 계약상의 평가시스템은 수준에 미달하고 있다. 공공 정책 평가에 대한 협력에 책임을 맡은 '계획에 관한 총괄심의회(Commissariat Général du Plan)'는 국가-지역 계약 예산의 일부분을 평가 작업에 사용하는 것이 필요하다는 결론을 내렸다. 현재 계약에서는 국가 부분의 6/10,000에 해당하는 금액을 평가를 위해 배분하였다.

평가의 개선을 위해 중앙집중화된 평가시스템으로 돌아가자는 것은 아니다. 계획에 관한 총괄심의회(Commissariat Général du Plan)에 의해 지역 소송연계

망을 설치되어야 한다. 공공정책 결정에 진정한 도움을 주기 위해서는 평가작업이 실시간에서 이루어져야 하고 최소한 일부 프로그램에 대해 재검토를 위한 중간평가가 이루어져야 한다. 이를 위해 지역 네트워크를 설립하고 지역별로 평가작업을 시행하기 위해 평가예산이 편성되어야 한다.

IV. 국가-지역 계약을 위한 제안 목록

1. 국가-지역 계약의 새로운 구성에 관한 제안

- 1) 국가와 지역의회가 연합하여 기획한 지역의 국토정비 및 지속적인 개발 프로젝트에 기초하여 국가와 지역간의 공동 전략과 지역 préfet에 의해 시행될 지역내 국가정책의 규정
- 2) 국가-지역 계약의 두 범주로의 분리 : 거시지역적, 하부지역적 범주
- 3) 계약협상의 자리를 더 남기기 위해 “핵심부분(noyou dur)”을 제한
- 4) 지방개발, 비물적 투자, 가장 활발한 고용창출 분야에 대해 더욱 관심을 기울인 계약의 재균형화
- 5) 다지역간, 초국경적 협약개발
- 6) 지방분권화의 심화를 위해 국가-지역 계약을 활용
- 7) 미래의 도시권, 농촌거점 계약을 수립하기 위한 국토의 타당성에 대한 토론회의 개최와 농촌거점을 인정하는 권한을 국토개발 및 지역정비협의회(CRADT)에 이전
- 8) “조직을 위한 보상책”과 조화하여 국가와 지역에 의한 도시권, 농촌거점계약을 체결
- 9) 국가가 제시한 우선사업과 지역의 목적간에 큰 차이가 있는 경우, 국가가 직접적으로 도시권과 농촌거점과의 계약체결 가능

- 10) 도시계약의 도시권 계약에로의 통합과 계약의 연장
- 11) 관련된 행동주체를 연합하고 도시권 계획을 구상하기 위하여 “도시권 프로젝트 협의회”를 연합
- 12) 농촌거점계약을 체결하기 위한 실용주의 적용의 필요성과 계약화
- 13) 논리의 일관성을 가지는 프로젝트를 토대로 도시연계망, 지역, 국가간의 계약을 체결
- 14) 계약협상 이전에 국가의 사회간접자본 필요 통계를 토대로 지역개발에 관한 국가재정 예산에 대한 수정. 국가는 거시지역적 사회간접자본에 대한 책임을 더 많이 질 수 있게 되고, 지역은 하부지역적 범주의 책임을 담당

2. 국가-지역 계약의 성공을 위해 충족되어야 할 조건

- 1) 지역 정비 및 개발 협의회(CRADI)를 연합하면서 계약의 기획, 협상, 진행단계에서 여타 지방자치단체와 모든 관련 행동주체들을 연합하고 의견을 참고
- 2) 이들을 연계시키기 위해 다른 지방 공동체(테빠뜨망, 꼬문 등)와의 계약체결시 연합
- 3) 상호교차되는 재정의 제한
- 4) 더 나은 계약체결을 위해, 진행중인 계약에 명시된 활동과 현 계약에서 실행 불가능한 것에 대한 비판적이고 세밀한 조사를 기초로 계약화의 우선권을 축소
- 5) 경제적, 내부적 이윤에 대한 연구와 조화하여, 준비된 사업을 계약 내에 명시
- 6) 중간평가를 위한 파트너 참여기간을 3년으로 제한
- 7) 계약에 의해 재정부담을 지는 행정부처에 대한 예산 취소와 동결을 면제
- 8) 계약화를 위해 정해지지 않은 예산 규모를 제한
- 9) 국토의 지속적인 정비를 위한 지역기금(Fonds Régional d'Aménagement Durable du Territoire : FRADT)에서 국가-지역 계약을 위한 국가기금을 신설

- 10) 계약된 예산의 위입에 대한 자동 방향표시 정보시스템 설치
- 11) 국가는 진행중인 계약을 더 잘 마감하기 위해 노력
- 12) 더 나은 결속을 목표로, 지역 préfet의 활동과 각 부처의 활동을 원만히 결합하기 위하여 DATAR의 다부처간 역할을 강화
- 13) 더 큰 지방분권화의 논리에서 지역 préfet의 재정분야 협상능력을 증대
- 14) 기간(7년), 전략, 규정, 관리와 프로그램의 기획에 있어서 유럽구조기금과 더 큰 수렴을 추구
- 15) 계약진행의 강화, 특히 여러 파트너들의 연계망 형성을 강화
- 16) 지역 소송연계망의 확립, 계약의 중간보고서의 중앙의회 심사, 그리고 구조기금과의 더 큰 연계를 통해 계약의 기획을 개선

V. 미래의 국가-지역 계약의 단계별 시간 배분

1. 제 1단계 : 지역 내에서의 정부전략 전개(5개월)

- 차세대 국가-지역 계약을 위하여 지역 내에서 국가 단일 전략을 지역 préfet에게 처음으로 통지
- 장래 계약에서의 행정부 활동 우선권 결정에 대하여 장관들에게 통지
- 지역 내에서 국가전략의 전개 개시를 지역의회의 의장에게 통보하는 동시에 지역차원에서 나름의 전략을 전개시킬 것을 권유하는 총리의 안내 편지
- 계약의 구성과 정부 파트너들의 참조형식을 préfet에게 알리는 두 번째 통지
- 지역 내 국가 전략에 대한 préfet의 첫 번째 보고서를 DATAR와 내무부에게 답변으로 제출. DATAR에 의해 장관들에게 배포
- 국무총리실과 DATAR에게 보내는 계약의 우선사업에 대한 장관들의 답변을 préfet에게 배포

- préfet들과 장관의 쌍무계약에 기초한 지역 내 국가전략에 대한 최종문안을 작성하여 DATAR와 내무부에 제출

2. 제 2단계 : 지역내에서의 조희(2.5개월 - 3개월)

- 지역과 주요 지방자치단체 및 지역 내 국가전략의 사회, 경제활동 성원들에게 조희
- 국가 전략과 지역 전략의 비교
- CRADT 소집

3. 제 3단계 : 예산범위와 협상권한 결정(3.5개월 - 4개월)

- 지역차원의 조정결과를(총괄적 활동계획의 형태로) préfet가 DATAR와 내무부에 발송
- DATAR에서 총괄하여 각 장관들에게 배포
- 기술적 및 재정적 제안에 대한 각 장관들의 결정
- 협상 권한을 준비
- 장관들은 지역의 재정분담 범위를 정리
- préfet들의 협상권한을 결정하는 CIAT가 지역내에서의 국가전략을 승인하고 재정범위를 한정
- préfet들과 지역의회 의장간의 협상 시작

4. 제 4단계 : 국가-지역 계약의 협상과 계약체결(7 - 8개월)

부 록 2 : 프랑스의 계획계약 관련 법률

1. 계획의 개혁에 관한 법률 (1982년 7월 29일, 법률 82-653호)

프랑스 공화국 대통령은 국회 상원, 하원의 의결과 헌법위원회의 헌법에 의한 선언을 거쳐 법률을 공포하며, 그 내용은 다음과 같다.

제1편 국가계획

제1조 ① 계획은 국가의 경제, 사회, 문화발전 중기목표와 전략 및 이를 달성하기 위한 필요한 수단을 정한다.

② 정부는 경제사회위원회, 경제사회 관계자 및 레지옹을 본 법률에서 정하는 조건하에서 계획수립에 참여시킨다.

제2조 ① 국회의 상,하원에 각기 15명으로 구성되는 국회내의 계획대표단을 설치한다.

② 국회내의 계획대표단은 계획의 수립과 집행에 나타난 사항을 의회에 알리는 임무를 담당한다. 이러한 목적을 위하여 정부는 국회내의 계획대표단에게 그 임무의 달성에 필요한 모든 자료를 제공한다.

③ 대표단의 구성은 상,하원의 내부에서 각기 정한다.

제1장 국가계획의 내용

제3조 ① 제1차 계획법률은 5개년 계획기간 동안에 목표를 달성하기 위한 전략의 선택, 목표 및 주요사업을 정한다.

② 동 법률은 제6조에서 규정하는 위원회의 연구, 자문을 기초로 하여 정부에서 마련한 보고서를 승인한다.

③ 전항의 보고서는 계획의 목표와 관련하여 경제사회 관계자간의 협상이 이루어질 영역을 정한다.

④ 동 보고서는 유림회의의 활동을 고려하여 협정의 체결이나 협력사업계획을 위하여 협상을 하는 것이 바람직한 영역이나 국가를 기술한다.

제4조 ① 제2차 계획법률은 제1차 계획법률의 목표를 달성하기 위하여 시행할 법률적, 재정적, 행정적 방침을 정한다.

② 동 법률은 공공수입이나 지출의 변화를 예측하고, 신규사업의 투자에 필요한 수단과 아주 특별히 필요한 방법을 정한다.

③ 동 법률은 계획기간 동안의 우선수행사업계획, 특히 재정법과 관련한 조직법에 관한 1959년 1월 2일 대통령령 59-2호에서 규정하는 조건하에서 의결되는 사업계획의 허가에 대하여 정한다.

④ 동 법률은 특히 사회공제 및 이전제도에 관한 몇 가지 공공지원의 방향을 정한다.

⑤ 동 법률은 제1편 제3장의 규정에 따라 국가가 레지옹과 함께 체결하고자 하는 계획계약의 목적과 중요성을 규정한다.

⑥ 동 법률은 꼬뮌, 데빠뜨망, 레지옹의 권리와 자유에 관한 1982년 3월 2일 법률 82-213호 제5조, 제48조 및 제66조에 따라 꼬뮌, 데빠뜨망 및 레지옹의 경제개입의 조건을 명확히 규정한다.

⑦ 동 법률은 계획시행 2년 후에는 동일한 조건하에서 입안·의결되는 계획의 개정법률에 의해 수정될 수 있다.

제5조 계획의 목표에 일치하도록 하기 위한 필요한 개정과 함께, 부문적 성격을 지닌 모든 사업계획법률은 바로 다음의 제2차 계획법률이나, 경우에 따라서는 바로 다음의 수정계획법률에 통합한다.

제2장 국가계획의 수립과 채택절차

제6조 ① 각 계획마다 계획의 수립에 필요한 자문을 하고, 그 집행에 참여하는 자문적 성격의 국가계획위원회를 설치한다.

② 국가계획위원회는 계획·국토계획부 장관이 주재한다. 국토계획청의 청장과 국토 및 지역개발기획단의 대표는 국가계획위원회의 보고자이다.

③ 국가계획위원회의 구성과 운영은 국참사원의 법령이 정한다. 동 위원회는 특히 각 레지옹, 봉급자와 사업주를 대표하는 조합, 농업, 수공업, 상업 및 자유직업을 대표하는 기관, 공공산업 및 은행부문, 협동조합부문, 공제 및 문화단체의 대표들로 구성한다. 위원회는 계획영역에서의 그들의 특별한 권한을 고려하여 정부에서 임명하는 유능한 인사로 보충될 수 있다.

④ 국가계획위원회는 작업계획을 마련한다. 위원회의 보고, 견해, 권고는 공개한다.

제7조 ① 제1차 계획법률의 마련을 위하여 각 레지옹은 적절한 시기에 정부에게 생산개발사업에 우선순위를 두도록 인식시킨다. 정부는 적어도 계획 시행 18개월 전에 레지옹의 자문을 거쳐 마련된 기본방안을 국가계획위원회에 제출한다.

② 재외 프랑스인 고등위원회는 무역과 국제협력 및 프랑스 국외의 프랑스인의 수요와 관련한 영역내에서 전향의 기본방안에 대한 의견을 국가계획위원회에 제출한다.

제8조 ① 국가계획위원회는 적어도 계획시행 1년 전에 정부에 그 보고서를 다시 제출한다. 정부는 이 보고서를 근거로 하여 경제사회위원회에 제출하는 제1차 계획법률안을 마련한다.

② 제1차 계획법률안은 계획시행 전년도 제2차 정기회의 초에 의회에 제출한다.

제9조 ① 정부는 적어도 계획시행 4개월 전에 국가계획위원회의 의견제시 후, 레

지용의 조회를 거쳐 경제사회이사회에 제출할 제2차 계획법률안을 마련한다.

② 제2차 계획법률안은 계획시행 전년도 제1차 정기회의 초에 의회에 제출한다.

제10조 ① 정부는 매년 제1차 정기회기 초에 계획과 예산담당장관이 공동으로 마련하여 당해연도의 재정업안에 첨부하는 보고서를 의회에 제출한다.

② 전항의 보고서는 공공투자과 특히 차기계획 시행기간중 정부의 우선수행 사업계획에 충당할 재정수단을 명시한다.

제3장 국가계약과 계획계약의 집행

제11조 ① 국가는 계획과 우선수행 사업계획의 집행을 위하여 계약당사자 상호 간의 계약을 포함한 지방자치단체, 레지옹, 공·사기업 및 기타법인과의 계획 계약을 체결할 수 있다.

② 전항의 계획계약은 국가계획의 목표와 양립할 수 있는 목표의 달성에 기여할 사업을 대상으로 한다. 동 계획계약은 국가가 이러한 사업에 참여할 수 있는 조건을 정한다.

③ 국가와 레지옹간에 체결되는 계획계약은 국가와 레지옹이 계획기간 동안 계약의 방법에 의하여 공동으로 추진할 사업을 정한다.

④ 특별계약은 계획계약에서 정하는 사업의 시행수단을 정한다. 레지옹에서의 국가대표는 정부를 위하여 국가와 레지옹간의 계획계약과 특별계약을 마련하는 임무를 맡는다.

⑤ 한편으로는 국가, 다른 한편으로는 지방자치단체, 기업 또는 기타 법인간에 체결되는 계약은 관련 레지옹에 통보한다.

⑥ 국가는 계획계약안에 기업의 주요 전략방향이 정해지고, 이견시 국가계획의 목표와 명백히 합치하면 기업과 계획계약을 체결할 수 있다.

제12조 ① 계획계약은 국참사원의 정령이 정한 절차에 따라 체결한다. 계획계약

은 그 형태와 조건이 명백히 규정될 때에만 통상적인 계약만료 이전에 해약할 수 있다. 계획계약은 계약조항만을 포함하는 것으로 인정된다.

② 국가는 경우에 따라서는 본 법률 제4조에서 규정하는 사업계획의 허가와 관련하여 재정법에서 허용하는 교부금의 한도내에서 계획계약에 투자교부금, 보조금, 융자금, 차입금 및 모든 재정보조금을 우선적으로 부여한다. 수혜자가 계약에 조인하는 대신에 투자교부금, 보조금, 융자금, 차입금 등이 제2차 계획법률에서 정하는 조건하에 부여될 수 있다.

제13조 ① 정부는 매년도 제2차 정기회기의 개회때 이전의 사업시행 기간중에 행해진 사업전체를 평가하고, 계획계약의 집행을 보고하는 보고서를 의회에 제출한다.

② 동 보고서는 국가계획위원회의 자문을 거쳐 작성한다.

③ 계획시행 제2차 연도부터는 성과에 대한 자세한 평가서를 작성한다. 필요한 경우에는 제4조에서 규정한 계획의 개정법률에 동 평가서를 첨부한다.

제2편 레지옹 계획

제14조 ① 레지옹 계획은 국가계획의 시행기간 동안에 레지옹의 경제, 사회, 문화발전의 중기목표를 정한다.

② 레지옹 계획은 레지옹이 직접적이든, 국가·다른 레지옹·데빠뜨망 또는 꼬뮌·공기업이나 사기업 또는 법인과 의 계약적 방법에 의해서든간에 시행할 수행사업계획을 규정한다.

제15조 ① 레지옹 계획은 데빠뜨망(1983년 1월 7일 법률 83-8호 제27조 제1항), <데빠뜨망의 도청소재지 꼬뮌, 주민수가 10만 이상인 꼬뮌 또는 개발·계획에 대한 꼬뮌 상호간의 현장상의 연합꼬뮌, 레지옹 경제·사회 관계자(1983년 1월 7일 법률 83-8호 제27조 제2항)의 자문을 거쳐 각 레지옹 의회가 정한 절차에 따라 입안·승인한다. 레지옹의회는 이를 위해 각 데빠뜨망 의회에서 설

치하는 위원회에 자문을 하며, 이 위원회는 각 데빠뜨망에서 정한 조건하에서 다른 꼬핀의 장에 의하여 선정되는 대표로 구성된다.

② 레지옹은 계획시행기간 중에 레지옹 내의 사업계획에 대하여 그 지역에 소재한 모든 공기업이나 공기업 단체에 대하여 자문할 수 있다.

③ 레지옹 계획은 3개월 이내에 중국적으로 레지옹의회의 승인을 얻어야 한다.

제16조 ① 레지옹 계획은 레지옹이 국가와 체결하는 계획계약의 목적과 중요성을 기술한다.

② 레지옹은 레지옹 계획의 시행을 위하여 본 법률 제12조 제1항의 규정에 적용할 수 있는 레지옹의 계획계약을 국가 이외의 다른 공·사법인과 체결할 수 있다. 레지옹 계획은 동일한 조건하에서 다른 레지옹과 공동으로 체결하는 계획계약을 규정할 수 있다.

③ 공·사기업과 레지옹간에 체결되는 계약은 계약체결 이전과 매년 계획시행 중에 법인의 대표기관에 통보한다.

제17조 ① 레지옹 계획은 의결하자마자 바로 계획·국토계획부 장관에게 통보하며, 계획·국토계획부 장관은 국가계획위원회에 알린다.

② 정부는 계획·국토계획부 장관의 보고에 대하여 레지옹 계획들간 뿐만 아니라 국가계획과의 합치를 심사한다.

제3편 기타 경과규정

제18조 본 법률 제7조와 제8조에서 규정한 기간은 제9차 계획 준비를 위해 각기 16개월과 11개월로 정한다.

제19조 레지옹이 지방자치단체로 승격될 때까지는 본 법률에서 레지옹에 부여한 권한을 잠정적으로 영조물법인이 행사한다.

제20조 경제사회개발계획의 승인에 관한 1962년 8월 4일 법률 62-900호 제2조와 제3조는 폐지한다.

제21조 본 법률은 경우에 따라서는 지방의회의 자문을 거쳐 정령에서 정한 레지
옹계획에 관한 제2편 규정을 조정하는 조건하에서 해외영토와 마요트 지방
자치단체에 적용한다.

본 법률은 국가의 법률로 시행한다.

1982 년 7 월 29 일 파리

대통령	FRANCOIS MITTERRAND
수상	PIERRE MAUROYU
내무·지방자치부 장관	GASTON DEFFERRE
교통부 장관	CHARLES FITERMAN
계획·국토계획부 장관	MICHEL ROCARD
연구·산업부 장관	JEAN-PIERRE CHEVENEMENT
사회·국민결속부 장관	PIERRE BEREGOVOY
국제관계부 장관	CLAUDE CHEYSSON
국제관계부 장관 소속 유럽업무담당 위임장관	JEAN-PIERRE COT
국방부 장관	CHARLES HENRU
경제·재정부 장관	JACQUES DELORS
경제·재정부소속 예산담당 장관	LAURENT FABIUS
농업부 장관	EDITH CRESSON
상업·수공업부 장관	ANDRE DELELIS
문화부 장관	JACK LANG
노동담당위임 장관	JEAN AUROUX
도시계획·주택부 장관	ROGER QUILLIOT
체신부 장관	LOUIS MEXANDEAU

2. 국가와 지방자치단체 및 공·사기업 이외의 법인과의 계획계약에 관한 정령(1983년 1월 21일, 정령 제 83-32호)

수상은 계획·국토계획부 장관의 보고에 의거하여

- 재정법에 관련되는 조직법에 관한 1959년 1월 21일의 대통령령 59-2호
- 꼬핀, 데빠뜨망, 레지옹의 권리와 자유에 관한 1982년 3월 2일 법률 82-213호
- 국토개발정책 정부부처간 위원회(CIAT)의 권한에 관한 1961년 7월 6일 정령 61-728호와 1963년 2월 14일의 개정정령 63-114호
- 국가투자보조금제도의 개혁에 관한 1972년 3월 10일 정령 72-196호
- 레지옹의 재정·회계제도에 관한 1973년 9월 5일 정령 73-856호
- 데빠뜨망의 지사 권한과 국가사무처리 및 공공기구에 관한 1982년 5월 10일의 정령 82-389호
- 레지옹 지사의 권한, 레지옹의 국가사무처리와 공공기구, 공공투자에 관한 국가의 의결사항에 관한 1982년 5월 10일 정령 82-390호 등을 참조하고 국참사원 토목과의 심의를 거쳐 정령을 공포한다.

제1조 국가와 레지옹간의 계획계약과 특별계약은 레지옹을 대표하는 레지옹의회 의장과 국가를 대표하는 레지옹 지사가 입안한다.

제2조 ① 계획계약의 초안은 1982년 7월 29일 법률 82-653호 제9조 제1항에서 규정한 문서접수후 6주 이내에 레지옹 지사가 계획·국토계획부 장관과 관계장관에게 이송한다.

② 계획계약의 초안은 계획시행 전년도 말 최소한 4개월 전까지 국토개발정책 정부부처간 위원회에 제출한 정부부처간 위원회는 특히 계획계약 초안의 목적이 제1차 계획법률에서 정한 목적과 합치하는가를 확인한다. 이 훈령은 계획·국토계획부장관이 이송한다.

제3조 ① 계획계약안은 제2차 계획법률에서 국가와 레지옹이 각기 체결하는 계약을 근거로 마련한다. 계획계약안은 1982년 7월 29일 법률 82-653호 제15조

제3항에서 규정하는 조건하에서 레지옹의회가 레지옹계획을 성인한 후 1개월 이내에 계획·국토계획부 장관과 관계장관에게 레지옹 지사가 이송한다.

② 계획계약안은 제2차 계획법률이 공포된 후 6개월 이내에 국토개발정책 정부부처간 위원회에 제출한다. 정부부처간 위원회는 특히 제2차 계획법률에서 규정된 계약과 계약규정의 합치를 확인할 후 계획계약을 승인한다.

③ 계획계약안의 전부나 일부에 대한 불일치의 경우, 본 조항에서 규정한 기간보다 뒤에 동일한 조건하에서 새로운 계획계약이 입안될 수 있다.

제4조 국가와 레지옹간의 계획계약은 레지옹을 대표하는 레지옹의회 의장과 국가를 대표하는 레지옹 지사가 조인한다.

제5조 국가와 레지옹간의 특별계약에 있어서 국가의 계약은 국토개발정책 정부부처간 위원회의 심사를 거쳐 관련장관이 승인한다.

제6조 국가와 레지옹간의 특별계약은 레지옹을 대표하는 레지옹의회 의장과 국가를 대표하는 레지옹 지사가 조인한다. 특별계약이 국가와 다수의 레지옹간에 체결될 때에는 레지옹의회 의장과 각 레지옹 지사가 조인한다.

제7조 국가와 레지옹간의 계획계약과 특별계약은 수행중에 수정될 수 있다. 수정은 본 법령의 제1조, 제3조, 제4조, 제5조 및 제6조에서 규정하는 것과 동일한 절차에 따라 행한다.

제8조 ① 국가와 데빠뜨망, 꼬뮌 또는 꼬뮌단체간의 계획계약은 국토개발정책 정부부처간 위원회에 의한 국가계약의 승인 후, 지방자치단체나 영조물 법인의 의결기관의 의장과 데빠뜨망 지사가 입안·조인한다.

② 국가와 데빠뜨망, 꼬뮌 또는 꼬뮌단체간의 특별계약은 동일한 조건하에서 입안·조인한다. 이 경우에 국가의 계약은 계획·국토계획부 장관이 승인한다.

제9조 공·사기업 이외의 공·사법인과 국가간에 체결되는 계획계약과 특별계약은 전조에서 규정한 계약을 제외하고는 계약의 적용지역 범위에 의하여 레지옹 또는 데빠뜨망에서는 법인의 의결기관의 의장과 관련장관이나 국가의 대표가 입안·조인한다.

제10조 전조에서 규정한 계획계약과 특별계약이 시행되는 경우, 국가적 성격을 지닌 공공투자로서 재저업에서 명시한 사업계획의 승인은 레지옹 지사에게 위임한다. 레지옹 지사는 계획계약과 특별계약의 시행에 대하여 매년 그 전년도 1월 31일 이전까지 계획·국토계획부 장관에게 보고한다.

제11조 국가를 제외한 공·사법인과 레지옹간에 체결되는 계획계약의 입안·시행 및 통제의 절차는 레지옹의회가 정한다.

제12조 1970년 12월 23일 정령 70-1221호는 폐지한다.

제13조 내무·지방자치부 장관, 계획·국토계획부 장관, 경제·재정부 소속 예산담당 장관은 본 정령의 시행을 담당하며, 정령은 프랑스공화국 관보에 공포한다.

1983 년 1 월 21 일 파리

수상

PIERRE MAUROYU

계획·국토계획부 장관

MICHEL ROCARD

내무·지방자치부 장관

GASTON DEFFERRE

경제·재정부소속 예산담당 장관

LAURENT FABIUS

참고문헌

- 강인재 외. 1993. 「지방재정론」, 서울 : 도서출판 대영문화사.
- 경상북도. 2000(a). “국가와 지방예산간 연계운영에 따른 개선방안”.
- 경상북도. 2000(b). 「2000년도 중기지방재정계획」. 대구 : 경상북도.
- 국토개발연구원. 1989. 「외국의 지역균형발전정책: 프랑스, 서독, 일본의 경우」.
- 국토개발연구원. 1990. 「프랑스의 제10차계획 1989-1992」.
- 국토개발연구원. 1992. 「프랑스의 국토 및 지역개발제도 연구: 국가와 지방자치단체간 계획계약제도를 중심으로」.
- 국토개발연구원. 1993. 「지역발전 5개년계획제도의 기본구상: 연습실시와 정책과제」.
- 국회사무처 법제예산실. 1999. 「2000년도 예산안 분석보고서」.
- 국회예산결산특별위원회. 1999. 「2000년도 예산안 검토보고서」.
- 기획예산처. 1999. 「개발촉진지구사업 추진실태에 관한 연구」.
- 기획예산처. 2000(a). 「2001년도 예산안편성지침 및 기준」.
- 김병준. 1997. “정부간 관계의 이론”. 정세욱 편. 「정부관계론」. 서울 : 법문사.
- 김수근. 1997. “지방자치제하의 바람직한 예산운영과제와 정책방향”,
한국지방재정공제회·한국재정학회 주최 '97 지방재정세미나 최종보고서.
「지방재정의 건전성과 효율성 제고방안」.
- 김용웅 외. 1999. 「경쟁력을 갖춘 개성있는 지역창출: 제4차 국토종합계획수립연구
지역개발부문」, 경기 : 국토연구원.
- 김유찬. 1997. 「독일의 재정」, 서울 : 한국조세연구원.
- 김정훈. 1998. “국고보조금 개편방안”. 「재정포럼」 제28호. 서울 : 한국조세연구원.

- 김종표. 1992. 「신지방행정론」. 서울 : 법문사.
- 노기성. 1996. 「지방화시대의 정책과제와 제도개선 방향(경제분야를 중심으로)」. 서울 : 한국개발연구원.
- 매일경제신문사. 1999. 「한국의 재정 1999」. 서울 : 매일경제신문사.
- 박수영. 1992. 「서구도시개발론」. 서울 : 법문사.
- 박양호. 1995. "지방중시의 국토개발: 새로운 접근과 과제". 박수영 외 「지방의 도약」. 서울 : 홍문사.
- 배준구. 1992. 「프랑스의 지역계획제도 연구」. 서울 : 국토개발연구원.
- 배준구. 1998(a). "프랑스의 국가와 지역간 계획계약의 변천과 평가".
한불정법학회·한국지방행정연구원 주최 제3회 한국·프랑스 국제학술세미나
발표논문집 「프랑스와 한국에서의 지방자치」 : pp11-44.
- 배준구. 1998(b). "프랑스 국토 및 지역계획의 개혁과 새로운 계획기법: 계획계약을 중심으로". 「한국지방자치학회보」 Vol.10, No.3. pp301-313.
- 서정섭. 1997. 「도시자치단체의 재정격차 결정요인분석과 개선방안」. 서울 : 한국지방행정연구원.
- 세계화추진위원회. 1998. 「세계화과제보고서」.
- 송하진. 2000. "2000 지방재정조정제도의 운영방향". 행정자치부.
- 안용식·김천영. 1995. 「지방정부간 협력관계론」. 서울 : 도서출판 대영문화사.
- 안종석. 1997. 「지방양여금이 지방재정에 미친 효과분석」. 서울 : 한국조세연구원.
- 안종석·박정수. 1996. 「중앙정부와 지방자치단체간 자원배분에 관한 연구」. 서울 : 한국조세연구원.
- 옥동석. 1999. "계속비제도와 예산편성의 질서". 「재정포럼」 제35호. 서울 : 한국조세연구원.
- 윤양수·이승복. 1997. 『국토계획제도 국제비교 연구』. 경기 : 국토연구원.
- 이계식. 1987. 「지방재정조정제도와 자원배분」. 서울 : 한국개발연구원.
- 이계식·박종구·오연천. 1990. 「지역발전과 지방재정」. 서울 : 한국개발연구원.
- 이계식·노기성. 1991. 「국가예산과 정책목표(1991년도)」. 서울 : 한국개발연구원.

- 이영희·이상룡. 1994. 「광역과 기초자치단체간의 재원조정방안: 도와 시·군을 중심으로」. 서울 : 한국지방행정연구원.
- 이원희. “중앙정부와 지방자치단체간의 재정관계: 미국, 독일, 영국, 일본을 중심으로”.
<http://www.nanet.go.kr/nal/3/3-1-3/lib3131.htm>.
- 이 정. 1997. 「국가와 지방자치단체간의 재원배분에 관한 연구」. 서울 : 한국지방행정연구원.
- 이재원. 1999. “중앙·지방간 재원배분 논리전환과 보조금제도의 개편방안”. 「경기연구」 제4호. 경기 : 경기개발연구원.
- 이창균. 1997. 「지방교부세제도의 합리적 개선방안」. 서울 : 한국지방행정연구원.
- 이창균·서정섭. 1999. 「광역자치단체의 재정조정 방안에 관한 연구」. 서울 : 한국지방행정연구원.
- 임성일. 1996. 「지방양여금제도의 개선방안」. 서울 : 한국지방행정연구원.
- 전라남도. 1998. 「1998년도 국고지원요청현안사업」. 광주 : 전라남도
- 정세욱. 1989. 「지방행정학」. 서울 : 법문사.
- 지방재정발전기획단. 1996. 「지방재정발전계획」. 서울: 한국지방행정연구원·내무부.
- 최준욱. 1997. 「영국의 재정」. 서울 : 한국조세연구원.
- 한국재정학회·한국지방행정연구원. 1995. “한국재정 50년의 회고와 전망”. 「광복 50주년 기념 국제학술대회 발표 논문집」.
- 한국지방행정연구원. 1989(a). 「지역개발을 위한 투자재원 조달방안: 지방시를 중심으로」.
- 한국지방행정연구원. 1989(b). 「국고보조사업의 지방비에 대한 시·군의 부담비율에 관한 연구」.
- 한국지방행정연구원. 1990. 「중기지방재정계획의 연동화방안 연구」.
- 한국지방행정연구원. 1996. 「외국의 지방분권제도」.
- 한국지방행정연구원. 1997. 「현지에서 본 프랑스 지방자치제도」.
- 한승준. 1999. “프랑스 도시계획권한의 분권화에 관한 연구”. 「국토계획」 Vol.34, No.5 : pp203-217.

행정자치부. 각 연도. 「지방재정연감」.

행정자치부. 1999. “지방재정조정제도의 운영방향과 발전과제: ‘99년도 지방재정의 과제와 전망”.

행정자치부. 2000. 「2000년도 지방교부세산정해설」.

Agranoff, Robert. 1986. *Intergovernmental Management: Human Services Problem Solving in Six Metropolitan Areas*. State University of New York Press.

Becquat, Dominique. 1988. "Regional Development in the French Ninth Plan and Its Implications for Korea". *Urban and Regional Policy in Korea and International Experiences*. Harry W. Richardson and Myong-Chan Hwang. Eds. Seoul : Korea Research Institute for Human Settlements.

Brooke, M. Z. 1984. *Centralization and Autonomy*. New York : PAEGER.

Budd, L. 1997. "Regional Government and Performance in France". *Regional Studies* 31(2) : pp187-192.

Chereque, par Jacques. 1998. *La Prochaine Generation de Contrats de Projets Etat-regions(2000-2007): Plus de Region et Mieux d'Etat*.

City of Vancouver and Vandevco Limited. 1999. "Disposition and Development Agreement between City of Vancouver and Vandevco Limited, a Washington Cooperation for te Redevelopment of Two City Blocks Bordered by Washington Street, Columbia Street, 6th Street and 8th Street("Superblock)". Execution Date: June 21, 1999.

Clermont-Ferrand. 2000. *Premieres Rencontres Nationales Agglomerations*. Paris : DATAR.

Commissariat General Du Plan. 1989a. *Bilan Des Contrats De Plan Etat - Regions Par Region Et Par Secteur D'active Pour La Periode 1984-1988*.

Commissariat General Du Plan. 1989b. *Note De Presentation Des Contrats De*

Plan Etat - Regions 1989-1993.

Gales, P. Le. 1992. "New Directions in Decentralization and Urban Policy in France: The Search for a Postdecentralisation State". *Environment and Planning C: Government and Policy* 10(1) : pp19-36.

Keating, M. and A. Midwinter. 1994. "The Politics of Central-Local Grants in Britain and France". *Environment and Planning C: Government and Policy* 12(2) : pp177-194.

Region Bretagne Conseil Regional. 1989. *Un Des Meilleurs Contrats De Plan Des Regions Francaises.*

Scargill, D. I. 1996. "French Administration: The Slow Path to Reform". *Regional Studies* 30(2) : pp189-193.

Scargill, D. I. 1998. "The French Region: A Flawed Institution?". *Regional Studies* 32(9) : pp879-885.

Wright. Deil. 1978. *Understanding Intergovernmental Relations.* Duxbury, Mass : North Scituate.

1997 Nebraska State Statues. Available:

<http://assist.ded.state.ne.us/interloc.html>.

About ABAG. Available:

http://www.abag.ca.gov/about_abag/default4.html.

Agreements/Contracts (A-F) Received by MRSC. Available:

<http://www.mrsc.org/contracts/a-f/#footer.htm>.

Cooperative Management Agreement Signed by Government of Alberta and Dorse Lake First Nation. Government of Alberta News Release No. 97-079. Available:

<http://www.nadc.gov.ab.ca/pab/acn/199706/5038.html>.

Improved Intergovernmental Coordination. Available:

<http://www.bts.gov/tmip/papers/history/utp/ch5.htm>.

Intergovernmental Agreements: From Municipal Cooperation Guide,
MRSC Report No. 27. September 1993. Available:

<http://www.mrsc.org/planning/intrgov.htm>.

Intergovernmental Agreements Regarding Coordinated Planning and
Urban Services. Available:

<http://www.mrsc.org/planning/spring.htm>.

Intergovernmental Cooperation Act of 1968. P.L.90-577(82 Stat. 1098).
Available:

<http://www.hhs.gov/progorg/grantsnet/adminis/law-intg.htm>.

Interlocal Cooperation Act - Chapter 39.34 RCW. Available:

<http://mrsc.org/mrsc/planning/intergovagree.htm>.

Introduction of ABAG. Available:

<http://www.abag.ca.gov/bayarea/trivalley/strategy-draft/intro.htm>

Joint Agreement for Growth Management and Utility Extensions. Village
of Kalkaska and Township of Kalkaska. Available:

http://www.mml.org/pdf/agreement_kalkaska.pdf.

Memorandum of Cooperation for the Southwest Utah Intergovernmental
Planning Process. Available:

<http://utahreach.usu.edu/rosie/supac/mou.htm>.

Utah Code - Title 11 - Chapter 13 - Interlocal Cooperation Act. Available:

http://www.le.state.ut.us/~code/TITLE11/11_09.htm.

Village/Township Cooperation - A Plan for Growth, Available:

[http://www.mml.org/pblications/mmr/archived/august99/august99_ article1.htm](http://www.mml.org/pblications/mmr/archived/august99/august99_article1.htm).

ABSTRACT

A Study the Intergovernmental Agreement System for Regional Development Cooperation

Yang-Ho Park, Won Sup Lee

This study supplements the 4th comprehensive national territorial plan(2000-2020), which suggests the introduction of an intergovernmental agreement system for regional development. This study aims to suggest detailed measures for the introduction and implementation of the intergovernmental agreement system. The study has three objectives. The first objective is to examine the actual conditions of intergovernmental relationships regarding to the investment of public projects. The second objective is to investigate and draw implications from the experiences of such foreign countries as France, USA and Germany that employing the intergovernmental cooperation system. The third objective is to suggest an implementable model of intergovernmental agreement system for regional development in Korea, based on the existing problems and experiences from foreign countries.

The scope of the research and corresponding major findings are as follows. First, existing intergovernmental fiscal cooperation system

between the central and provincial governments is examined for the identification of problems. Excessive subdivisions and restriction of the usages of grant-in-aid from central government cause difficulties for the promotion of strategic projects of regional governments. Other problems include the inability to reflect regional characteristics such as economic and fiscal conditions for the redistribution of fiscal resources, a lack of standards for the share of public expenses between central and local governments, and the dominance of central government.

Second, four theoretical blocks of intergovernmental relations, decentralization, intergovernmental fiscal coordination and interorganizational problem solving are incorporated for the development of conceptual framework. These theoretical blocks, through a close linkage of theories, support to establish an integrated model of investment agreement for regional development. Examples of intergovernmental cooperation from France, the United States and Germany suggest that the French model of plan contract system can be used as a bench mark for Korea.

Third, an implementable model of intergovernmental agreement is proposed, which can be executed under the Korean system of local autonomy. The model is consisted of several components, including the scope and contents of proposed projects, the duration of the agreement. the share of expenses, the guidelines, negotiation and deliberation of the proposal, signing, budgeting, and evaluation.

The study suggests the intergovernmental agreement system confining following projects for the experiment of the system. They are projects that enhance regional competitiveness, expand SOC and exploit regional resources. Specifically, they are projects of roads, industries, technology innovation centers, tourism and culture, river basin management, and urban housing redevelopment. The study also emphasize the gradual approach to prevent potential side effects of the

new system. The system has to be implemented at full scale after the accumulation of enough experience for an extended period of time. Fiscal and legal arrangements are essential for the successive introduction of the intergovernmental agreement system to Korea.

The intergovernmental agreement system is expected to bring about several benefits. The relationship between central and local governments will transform to partnership with interdependence relationships. Public investment will be more efficient by avoiding duplication of efforts from different actors, and by promoting strategic projects. In addition, the collaborative regional development mechanism can be established through the harmonization of the state and regional interests.