

지역정책의 집행체계 구축 방향



김정호

KDI 국제정책대학원 교수
jhkim@kdisschool.ac.kr

이명박 정부의 지역정책은 일자리, 상생발전, 지역경제의 광역적 접근 등 ‘시장 친화적’ 이고 현실적인 문제를 다뤘다는 점에서 역대 지역정책에 비해 진일보한 것으로 평가된다. 그러나 정책이 프로젝트로 구체화되지 못했고, 특히 지역정책을 제대로 작동시킬 수 있는 집행체계가 미흡했다. 5+2광역경제권인 경우 그 실체가 모호해 지역차원에서 많은 혼돈이 발생했다. 우선 정부차원에서 광역경제권사업을 총괄, 조정, 통제할 수 있는 control tower의 부재로 사업추진의 실효성을 기하기 어려웠다. 지역에서도 광역발전위원회라는 하위조직이 있으나 시행착오를 거듭하는 등 제 기능을 못해 사업추진에 난맥상을 보여 왔다. 즉 문제의 핵심은 정책은 있지만 프로그램이나 프로젝트로 구체화되지 못했고, 이를 제대로 기획하고 집행하는 조직이 중앙과 지역 모두에서 부실했다는 점이다. 현장에서는 지역사업을 R&D 사업이나 SOC 사업 또는 산업정책 차원에서 추진되는 지역개발사업으로 인식하게 되었다. 그러다 보니 지역정책이 지역주민에게는 일상생활과는 무관한 것으로 비춰졌고, 따라서 정책효과에 대해서도 매우 회의적일 수밖에 없었던 것이다.

지역정책은 지역주민이 피부로 느낄 수 있어야 성공

지역정책이 성공하려면 기획에서 집행단계에 이르기까지 이해당사자인 주민의 적극적인 참여가 필수적이다. 참여와 소통, 협력과 조정, 특히 성과평가에 주민을 참여시키고 환류 기능을 강화해 지속가능한 지역발전 거버넌스로 정착시키는 것이 사업성과 못지않게 중요하다. 또한, 지역사업은 주민이 피부로 느낄 수 있어야 한다. 따라서 향후 지역정책이 추구하는 목표를 ‘삶의 질 제고’ 와 ‘지역 경쟁력’ 으로 본다면, 이를 달성하기 위한 정책과제로 ‘도시 활성화’, ‘일자리 창출’, ‘농어촌 살리기’, 그리고 ‘연계협력 강화’ 등으로 요약할 수 있을 것이다. 지역발전사업은 기초지방자치단체를 중심으로 자발적으로 추진되어야 성공확률이 높아진다. 단,

지역정책을 추진하기에 바람직한 집행체제 구축에 관해 세 가지 기본원칙을 강조하자면 첫째, 기 구축된 기제를 집행효율과 실효성을 증대하는 방향으로 보완, 정비, 재편해야 한다. 둘째, 기초자치단체인 경우 재정력, 인력, 사업기획, 평가 및 모니터링 등 기획력과 집행력을 향상시키기 위해 지방분권을 확대하고 그 보완책으로 컨설팅 및 기술지원(TA)을 강화해야 한다. 셋째, 지자체 간 연계협력사업을 활성화하고 상생발전을 촉진하기 위해 행정 및 재정적 인센티브를 확대해야 한다.

지자체 중심의 집행기제가 제대로 작동하려면 지방공무원과 지역리더의 기획력은 물론, 집행력이 향상되어야 한다는 점이다. 따라서 이들을 위한 효과적인 역량강화 프로그램을 조기에 마련해 지속적으로 실시해야 할 것이다.

이러한 내용의 지역정책을 추진하기에 바람직한 집행체제 구축에 관해 세 가지 기본원칙을 강조하고자 한다. 첫째, 기 구축된 기제를 집행효율과 실효성을 증대하는 방향으로 보완, 정비, 재편해야 한다. 둘째, 기초자치단체인 경우 재정력, 인력, 사업기획, 평가 및 모니터링 등 기획력과 집행력을 향상시키기 위해 지방분권을 확대하고 그 보완책으로 컨설팅 및 기술지원(TA)을 강화해야 한다. 셋째, 지자체 간 연계협력사업을 활성화하고 상생발전을 촉진하기 위해 행정 및 재정적 인센티브를 확대해야 한다.

지역정책 Control Tower 기능을 강화해야

중앙정부의 지역정책은 기획, 입안, 입법, 예산확보, 집행, 평가 등 일련의 과정으로 추진된다. 일단 정책이 입안되고 예산이 확보되면, 상술한 4대 과제(프로그램)를 중심으로 가장 효과적이고 합리적인 운용 프로그램을 마련해야 한다. 프로그램이 확정되면 그 내용은 대부분 '지침' 형태로 만들어 지역에 공시하여야 한다. 지역에서는 지침에 맞게 프로젝트를 만들어 자금을 신청해야 하기 때문이다. 아울러 현재 부처별로 별도로 추진하고 있는 각종 지역발전사업도 중복

투자되거나 제대로 관리되고 있지 못하는 등의 문제가 발생하고 있다. 지역발전위원회나 단일 부처가 범정부 차원의 비전과 전략에 따라 관련 부처들과 역할을 분담하면서, 정책효과를 극대화할 수 있도록 이들을 통합적으로 관리할 필요가 있다.

문제는 지역발전위원회가 현행 체제로는 control tower 역할을 수행할 수 없다는 데 있다. 조정 및 집행양면에서 보다 강력한 기능이 주어져야 할 것이다. '행정위원회' 또는 지역정책의 기획·조정·통합 기능을 갖는 프랑스의 DATAR 형태로 격상시킬 필요가 있다. 즉 지역정책을 총괄·조정하고, 광특회계를 관리하는 등 중앙정부의 지역정책 총괄기관으로 권한과 위상을 부여해야 한다. 그 권한으로 지역발전전략·계획 수립 및 관련 부처 계획 및 정책 검토, 지역발전 프로그램 개발 및 프로그램별 예산편성과 사업지침 작성, 지자체에 기술지원 제공, 광특회계의 심의·조정 및 연계협력사업의 시행, 지역발전정책·사업 연구개발 및 조사·분석, 그리고 지역발전정책의 성과 평가 및 성과확산을 위한 교육·훈련 등을 들 수 있다. 특히 주요 정책 현안에 대해 유관 부처와 협력·조정할 수 있는 기능이 주어져야 한다.

광역발전위원회의 조정기능을 강화하고 내실화해야

한편, 광역자치단체에 지역개발사업의 지역별 clearing house 기능을 부여한다면 지원대상사업 및 대

상지역의 선정과 지원체계를 확립하는 데 기여할 수 있을 것이다. 특히 시·군 등 행정구역을 넘는 지역개발사업의 기획·집행·지원을 통해 지역간 상생발전을 유도하는 것도 광역자치단체의 몫이 될 것이다. 보다 구체적인 기능으로 지역내 기초지자체에서 추진하는 지역개발사업의 조정·통제 및 우선순위 결정을 통해 중복투자를 억제하고, 기술지원을 제공하며, 시도 자율편성사업의 유사 중복을 막고 효율성 제고를 위한 사업조정 등 구조개편 업무 등이 포함된다. 중앙정부와의 관계에서는 지역내 기초지자체, 시민단체, 기업 등을 대표해 중앙정부와 지역정책의 입안, 집행, 평가 등에 관해 협의하며, 광특회계 시도자율편성사업과 포괄보조금 등을 활용한 지역개발사업의 통합·조정기능을 통해 중앙정부와 지자체 간 중재 역할을 해야 할 것이다. 특히 강조할 것은 상생발전에 기초한 지역간 연계협력전략을 내실화하고 공공시설 확대, 일자리 창출, 도시 활성화, 복지전달에서부터 지역경제 활성화에 이르기까지 상생발전 기초를 유지하는 일이다.

이를 위해서는 광역단위에서도 강력한 기획·집행·평가 조직이 요구된다. 광역발전위원회를 개편하여 지역별 지역발전 사업을 총괄·조정할 수 있도록 하는 한편, 지역발전위원회의 집행기능을 담당하도록 하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 본 위원회에는 공무원과 시민단체 대표뿐만 아니라 TP, 선도산업지원단, 산단공, 중기청, 노동청, 국토청 등 지역발전 유관기관들이 참여해야 한다. 이들이 상호 연계 운영체계를 구축하여 지역발전사업의 운영 및 관리를 주도할 수 있도록 해야 한다.

이 기관이 단순히 의결기관이 아닌 행정기능까지 갖추려면 기존의 역할을 대폭 보완해야 할 것이다. 본 위원회의 가장 큰 임무의 하나는 지자체 간 연계협력 사업을 기획, 추진하는 일이다. 이는 새 정부의 '통합' 이념에도 부합된다는 점에서 특히 강조하고자 한다.

기초자치단체의 기획력, 조정력, 집행력 향상과 거버넌스 구축이 성공 좌우

끝으로 기초자치단체는 실질적인 지역사업 주체가기 때문에 그 역할과 기능, 그리고 역량강화를 지원하는 법적, 제도적 조치가 요구된다. 가장 중요한 업무는 중앙정부의 프로그램별 지침과 지원기준에 의거해 지역발전프로젝트를 기획·설계하여 자금을 신청하는 일이다. 자금지원을 받으면 목표달성을 위해 모든 행정력을 동원, 적극 추진할 의무가 주어진다. 자체 인력은 물론 민간부문, 상급정부의 기술지원 등을 결합하여 지역개발사업의 집행-모니터링-평가-환류 등이 가능한 집행체제를 구축하여야 한다. 특히 지역발전 전담인력의 업무역량을 강화하기 위해 위탁교육, 워크숍, 세미나 등 다양한 교육훈련 프로그램을 시행하고 중앙정부 및 광역자치단체의 기술지원을 활성화해야 한다. 아울러 기초지자체의 재정력을 강화하기 위해 광특회계 포괄보조금의 확대는 물론 재정력을 반영한 차등지원, 민자유치, 지방채 발행 등 다양한 지원방안을 모색해야 한다. 그리고 개별 지자체 단독으로 추진하기 어렵거나 외부효과가 큰 인프라, 복지, 의료, 교육 등 주민공공서비스 공급을 위해서는 지자체 간 연계협력력을 촉구하고 이를 제도적으로 적극 지원해야 한다.

특히 강조할 것은 다양한 지역발전사업의 우선순위를 합리적으로 결정할 수 있는 지역거버넌스의 구축이다. 지역발전사업에 대한 아이디어의 발굴, 위탁시행, 컨설팅, 평가 등에 시민단체 및 이익단체들을 참여시켜 갈등의 소지를 사전에 차단한다면 주민으로부터 보다 폭넓은 지지를 받을 수 있을 것이다. 기초의회인 군의회, 시의회, 구의회와 지자체 간에 지역발전 사업에 대한 보고 및 협의를 정례화하여 예산 및 정치적 지원을 확보하는 것도 매우 중요하다. 지역발전계획 수립, 연계협력사업 발굴, 사업관리 및 평가 기능을 강화할 수 있도록 조직 및 인력을 보강하여 지

사업의 주기적 평가도 집행체제의 중요한 부분이다. 평가결과에 따라 효율성과 효과성 차원에서 추진 과정을 개선할 수 있고 다음 사업에 참고가 되기 때문이다. 또한 성공한 사업(best practices)은 학습효과가 크기 때문에 워크숍이나 세미나 등을 통해 널리 알려야 한다.

역정책의 핵심기관으로 위상을 확보해야 한다. 효과적인 사업집행을 위해서는 단체장 밑에 전담조직을 설치하는 방안을 검토할 수 있다.

이러한 조직의 책임자를 전문경영인으로 보한다면 사업운영관리의 전문성, 책임성과 효율성을 기할 수 있을 것이다.

체계적인 평가도 집행체제의 중요한 부분

사업의 주기적 평가도 집행체제의 중요한 부분이다. 평가결과에 따라 효율성과 효과성 차원에서 추진 과정을 개선할 수 있고 다음 사업에 참고가 되기 때문이다. 현행 평가체제는 지역위, 중앙부처, 광역위로 삼분되어 있는데 이를 지역위의 총괄기능 및 지자체의 평가기능 중심으로 재편하는 것이 바람직하다. 중앙부처의 지역계정사업 평가제를 폐지하고, 재정사업자율평가(기재부)를 지역위원회 평가로 일원화하는 것이 합리적이다. 광역지자체 및 광역위 자체평가는 포괄보조금제도에 부합하도록 강화되어야 한다. 지역발전사업의 최종성과물 평가는 계획 대비 실질적인 성과, 즉 결과물(output)보다 결과(outcome) 중심으로 평가해야 한다. 추상적·정성적 평가지표를 구체적이고 정량적 평가지표로 대체하고, 이를 위해 사업기획단계에서 측정 가능한 성과지표를 반영하도록 해야 한다. 평가방식을 서면평가 위주에서 현장중심평가로 전환하여 평가결과의 객관성 및 신뢰도를 향상시켜야 한다. 평가기준에 정책수요자 의견을 반영할 수 있도록 개선해야 한다. 평가결과에 따

른 인센티브 및 페널티를 확실히 해야 한다. 성공한 사업(best practices)은 학습효과가 크기 때문에 워크숍이나 세미나 등을 통해 널리 알려야 한다.

지역정책을 국민통합의 수단으로 활용해야

지역정책은 지역내 총생산(GRDP)과 같은 거시적이고 총량적인 성장목표보다는 지역의 생활환경 개선, 일자리 창출, 의료·주거·교육 등 복지향상과 도시재생 등에 재원을 투입하여 모든 지역이 보다 고르게 성장하고 지역주민이 어디에 살든지 보다 안정적인 삶을 영위할 수 있는 기반을 조성하는 것을 목표로 해야 할 것이다. 이와 같은 방향으로 지역정책을 추진한다면 사회적 기업과 지역밀착형 중소기업들을 육성할 수 있어 일자리도 많이 늘어날 것이다. 따라서 지역정책을 사회·국민 통합은 물론 경제위기 극복의 수단으로도 활용할 수 있는 것이다. 지역정책의 기초를 이러한 방향으로 바꾸려면, 우선 지역정책에 대한 인식 자체가 바뀌어야 할 것이다. 지역정책에 대한 전면적인 개선작업이 요구되는 시점이라는 생각이 든다. 