

지방자치단체간 협력사업의 유인기재로서 재정기반 구축에 관한 연구*

A Study on the Financial Incentive System for Inter-local
governmental Cooperative Projects

서 정 섭**

Seo, Jeoung-Seoup

■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 지방자치단체간 협력의 필요성, 논거 및 연구동향
- III. 지방자치단체간 협력사업의 유형과 재정적 유인제도
- IV. 지방자치단체간 협력사업의 효율적 추진을 위한 재정기반 구축방안
- V. 맺음말

이 논문은 지방자치단체간 협력사업의 촉진에 핵심이 되는 재정적 유인기재를 중심으로 관련 이론, 우리나라의 제도와 한계점을 검토하여 재정인센티브의 역할을 할 수 있는 다양한 정책 대안을 제시하였다. 현재 지방자치단체간 협력사업은 적극 권장되고 있으며 여러 법령에서 규정되어 있지만, 실제 실행단계에서는 재정적으로 미비점이 많다. 본 논문에서는 지방자치단체간 협력을 촉진하기 위해서 1) 법령의 정비를 통한 협력 관련 법령기반의 구축, 2) 국고보조사업의 재정적 인센티브 강화, 3) 자율적 협력을 유도할 수 있는 세·재정시스템 구축, 4) 지역상생발전기금 등을 통한 도의 협력사업 특별회계 운영 등을 제시하고 있다.

* 이 논문은 한국지방행정연구원 『2020 지방재정 그랜드 디자인』(연구보고서 2010-04)의 주제 중의 하나인 “자치단체간 상생협력을 위한 재정운영방안”의 내용과 한국지방재정학회 주최 『2010 동계정기학술대회』(2010.12.16)에서 발표된 논문의 내용을 수정·보완한 것입니다.

** 한국지방행정연구원 연구위원

논문 접수일: 2011. 2. 10, 심사기간(1차): 2011. 2. 11 ~ 2011. 3. 25, 게재확정일: 2011. 3. 25

□ 주제어: 협력, 지방자치단체간 협력사업, 재정유인 기제, 재정적 인센티브

This study is designed to provide a variety of financial incentive to promote cooperative projects among local governments. To achieve this research purpose, an analysis of actual conditions and problems of inter-local governmental cooperative projects followed by the description of their theoretical backgrounds.

One of the major problems of cooperative projects among local governments was found by lack financial incentive. To promoting cooperative projects among local government, first of all, needed financial incentives of central government. Also, it is necessary to inject tax sharing system among local government in metropolitan area and to implement various aid program

□ Keywords: co-productive, inter-local governmental cooperative projects, Financial Incentive system

I. 서론

현재 지방의 정치·경제·사회환경은 분권화와 동시에 광역화, 고령화 및 농촌지역의 인구 감소, 행정단위의 개별적 발전뿐만 아니라 광역적 지역의 경쟁력 강화, 복지·개발 등 재정수요 증가에 따른 재원부족 현상 등의 변화와 문제에 직면하고 있다. 향후 공공서비스 제공, 투자사업 추진, 재정수요에의 적절한 대응, 지역자원의 효율적 활용 등의 측면에서 지방자치단체간의 협력이 중요하며, 이를 통하여 환경변화에 대응함과 동시에 재원의 효율적 사용과 부족재원의 문제를 해결할 필요성이 증대되고 있다.

개별 지방자치단체별로 공공서비스 제공, 공공시설의 설치, 지역발전 사업 등을 추진하다 보면 지역전체 또는 국가 전체적으로 볼 때 중복투자, 자원의 비효율적 운영, 지역간 공공서비스 수혜의 차이, 지역간 과다 경쟁, 분쟁·갈등이 발생할 수 있다. 이러한 문제를 사전에 해결하는 방법이 인근 지방자치단체와의 협력이다.

지방자치단체간 협력은 지방공공서비스 제공, 공공시설의 설치 등과 같은 광역행정, 또는 인접지역간의 사업을 공동으로 추진하는 협력사업 등으로 대표되고 있다. 그동안 우리나라는 광역행정이나 협력사업이 어느 정도 이루어져 왔다고 본다. 앞으로 광역행정의 필요성이 더욱 제기될 것이며, 최근에는 국고보조사업인 광역·지역발전특별회계(이하 '광특회계')의 운

영에서 지역간 연계·협력사업의 추진을 적극 권장하고 있다. 또한 지방자치단체 예산편성 기준에서 2011년부터는 지역간 연계·협력사업을 적극 발굴하여 추진할 것을 권장하고 있다.

하지만, 지방자치단체간 협력이 필요하여 정부에서 권장하고 있지만, 그동안 지방자치단체에서는 활발하게 관심을 갖고 추진하지 못한 점이 있다. 이는 지방자치단체간 협력의 마인드 형성이 부족한 점도 있지만, 협력을 실행하기 위한 하위기재인 관련법 및 재정적 유인 수단들이 제도적으로 마련되어 있지 못하여, 지방자치단체에서 적용하기 곤란한 점이 많았기 때문이라고 평가하고 지적하는 경우가 많다.

본고에서는 이러한 점에 착안하여 광역행정 혹은 지역간 협력사업의 형성·촉진기재인 관련 법제도, 중앙 및 상급정부의 재정지원, 지방자치단체간 자율적 협력을 위한 세·재정운영 시스템, 기타 방법 등을 포함한 재정적 기반구축 방안을 모색하는데 연구의 목적을 두고 있다. 다만, 연구방법이 실제 지방에서 이루어지고 있는 운영측면보다 관련 법령 및 예산 관련 제도를 중심으로 지방자치단체간 협력의 제도적 차원에서 분석한 한계점이 있다.

II. 지방자치단체간 협력의 필요성, 논거 및 연구동향

1. 협력의 개념과 필요성

1) 개념

협력이란 “자율적인 조직들간의 각 개별적 목표의 공동적 성취를 위한 관계”로 정의된다. 지방자치단체간 협력은 인접한 단체간에 공공시설의 설치, 경제 및 개발, 교류 및 행사, 행정서비스 제공 등의 분야에서, 참여 지방자치단체가 동일한 목표를 설정해 놓고 각각의 한정된 자원과 역량을 동원하여 목표지향적인 상호보완작용을 통한 공동생산적 참여과정을 거쳐 최종 생산물 혹은 성과를 창출함으로써 공동이익을 향유하는 “공동생산적 접근(co-productive)”의 의미로 정의하고 있다.

지방자치단체간 협력은 여러 문헌과 선행연구들을 검토하여 볼 때, 의미는 유사하지만 다음과 같은 2가지 차원에서 다른점이 있다. 하나는 지방자치단체간에 발생하는 갈등과 분쟁의 해결수단으로서의 협력이다(사득환, 2002:127). 다른 하나는 공공서비스 제공, 공공시설의 설치 등의 광역행정 또는 경제·개발 등의 협력사업으로서의 지방자치단체간 협력이다(한표환 외, 2002:9-10). 본 연구에서는 지방자치단체간 협력을 후자의 범위에 중점을 두어 이

론, 우리나라 제도 및 문제점, 그리고 방안 등을 제시하고자 한다.

2) 필요성

선행연구에서 지방자치단체간 협력은 집권체제의 붕괴에 따른 분권화, 중앙의 획일적·하향적 배분전략에서 공생전략의 형성, 지역간 중복투자의 방지와 국가자원의 효율적 운영(한표환 외, 2002:9-11), 광역도시권 형성에 따른 지역간 협력 수요의 증가(대전발전연구원, 2007:19), 광역발전을 통한 지역경쟁력 강화(최상철·송우경, 2009:140) 등에서 지방자치단체간 협력을 강조하고 있다. 우리나라에서 지방자치단체간 협력은 다음과 같은 이유에서 그 필요성이 강조되고 있다.

첫째, 지방자치단체간 협력은 도시화·교외화의 현상으로 인한 대도시권의 중심도시와 그 영향권 내에 있는 지역 상호간의 기능적 연계성 때문에 필요하다.¹⁾ 광역도시권 내 여러 지방자치단체는 기능이 중복되어 있어 공공서비스의 공급에 있어 광역성이 있기 때문에 상호 협력을 증진해야 하는 상황에 있다. 도시 및 지역개발, 상·하수도, 보건, 위생, 도시재개발, 환경 등 다양한 광역행정 수요에 대한 지방자치단체간 협력의 필요성이 증대되고 있다.

둘째, 지방자치 실시 이후 인근 지방자치단체간 중복투자, 지역간 경쟁심화 등이 심각해지고 있어 이의 효율적 극복을 위해서 지방자치단체간 협력의 필요성이 증대되고 있다.²⁾ 분절된 행정구역별로 유사사업·시설의 중복 및 경쟁, 혐오시설 입지 및 사업추진의 외부성으로 인한 영향권 내 지방자치단체간의 갈등 등이 심화되고 있다. 분절된 행정구역으로 인해 발생하는 중복투자, 경쟁, 갈등은 지방자치단체 상호간 그리고 광역권 차원에서 협력의 필요성이 중요시되고 있다.

셋째, 개발행정이나 계획행정에서 종합성·통일성을 요구하는 경우 행정구역을 초월하는

1) 프랑스의 경우 기초자치단체(코뮌)들의 협력체가 다양하며, 그 중 대도시를 중심으로 기초자치단체간의 협력체인 대도시공동체는 광역행정 및 계획을 수행하기 위하여 리옹, 릴, 보르도, 스트라스부르 4개 도시권 1966년에 창설되었으며 공간계획 및 도시교통, 상하수도 쓰레기 처리 등을 광역적 차원에서 관리한다. 리옹 대도시공동체는 55개 기초자치단체가 참여하며 리옹시의 시장이 총괄책임을 담당하여 독자적인 권한과 책임을 갖고 있다. 재원은 재산수입, 기부, 부담금 외 국가보조금, 교부금을 받으며 2002년부터 단일 사업세를 징수하고 있다(배준구, 2008:179-180).

2) 일본은 중앙정부의 주도하에 지방자치단체간 자발적 협력을 유도하는 이른바 'bottom-up'의 절차를 도입한 top-down식 제후정책'을 강력히 추진하고 있다. 특히, 광역행정을 수행하기 위해서 광역조합의 신설을 촉진하는 한편, 시정촌의 합병을 위한 특별법을 제정하여 재정상의 혜택을 부여하는 등 다각적인 지원책을 시행하고 있다. 이러한 지방자치단체간 협력의 추진 이유는 ① 인구감소 시정촌 증가로 지역사회 존속자체 문제 부각, ② 고령화 사회를 맞이하여 소규모 시정촌의 인력확보 곤란, ③ 지방분권 담당자로서 시정촌의 행·재정능력의 강화 필요성 등이다(염명배, 2001:87).

광역권 차원의 더 넓은 구역에서 처리하는 것이 효율적이며 자원이용 측면에서 규모의 경제를 실현할 수 있기 때문에 필요하다.³⁾ 개발행정이나 계획행정은 행정구역을 초월한 광역권을 토대로 계획하지 않으면 안 되기 때문에 광역적으로 행정문제를 처리해야 한다.

넷째, 지방자치단체간의 공동이익을 지향하는 상생전략(win-win strategies)형성으로 지역의 경쟁력을 강화하기 위해 필요하게 되었다.⁴⁾ 공생적 발전전략의 추구는 자치단체간 심화되어가는 경쟁에 능동적으로 대처하기 위한 효과적인 수단으로서 기능할 수 있다. 이에 지방자치단체간 협력관계 구축이 절대적으로 요구되는 것이다. 협력을 통하여 각자의 비교우위를 최대한 활용하고 상호보완시킴으로써 지역 전체의 발전을 자율적으로 성취할 수 있고 지역의 경쟁력을 강화시킬 수 있다.

다섯째, 우리나라의 많은 지방자치단체들은 재정적 자생능력이 매우 취약한 상태이기 때문에 재정력이 취약한 단체들의 재정문제를 해결하기 위해 필요하다.⁵⁾ 각 지방자치단체별로 지역의 문제를 해결하려고 인근 지역 등과 계속해서 경쟁할 경우 중복 및 비효율적 투자로 재정압박(fiscal stress)을 겪을 수도 있다. 타 지방자치단체와 보완적으로 재정적 협력 체제를 구축하여 사업을 추진함으로써 재원을 절약함과 동시에 공공서비스 공급 및 사업의 효과를 증진시킬 수 있기 때문에 지방자치단체간 재정적 협력이 필요하다.

2. 지방자치단체간 협력의 논거

지방자치단체간 협력의 이론적 논거는 다양하며, 선행연구의 대부분은 정부간관계(intergovernment relation) 이론, 파트너십 모형(Partnership Model), 교환모형(Exchange Model), 협상모형(Negotiation Model), 공동생산 혹은 공동생산적 접근모형(Coproduction or Coproductive Approach Model), 협력과정모형(Process Model of Cooperation)을 토대로, 이들 이론을 함께 제시하고 있다(한표환 외, 2002:11-24 ; 대전

3) 우리나라의 경우 광역도시계획수립 대상권역은 2008년 9월까지 수도권(29시 4군), 부산권(3시), 대구권(3시 5군), 광주권(2시 4군), 대전권(4시, 4군), 마창진권(3시 1군), 광양만권(3시), 전주권(4시 1군), 청주권(1시 6군), 제주권(2시 2군)의 10개를 지정하였으며, ① 기능의 상호 연계, ② 하나의 계획권으로 묶어 효율적으로 관리, ③ 상호협력을 통한 광역시설의 합리적 배치, ④ 규모의 경제 확보, 투자의 효율성 제고, 중복투자 방지 등을 목적으로 하고 있다.

4) 최근 우리나라는 지역발전정책의 패러다임을 광역경제권 중심으로 발전전략으로 전환하여 5+2의 광역경제권 발전을 꾀하고 있다. 이는 기존 행정구역을 넘어선 공간적 확대로 국가자원을 효율적으로 활용하여 지역의 경쟁력을 강화하기 위한 것이다(최상철·송우경, 2009:140-141)

5) 2010년 기준 전 지방자치단체의 평균 재정자립도는 52.2%이며, 30%미만인 단체수는 전체의 58%인 143단체이고 지방세로 인건비를 해결할 수 없는 단체가 56%인 136개 단체에 이르고 있다

발전연구원, 2007:11-16). 이들 이론들은 협력 지방자치단체가 공통목표, 문제의 공유, 수평적 관계, 상호이익 달성, 상호보완, 공동의 공공재 생산, 이용 가능자원의 공동 동원 등의 특성을 지니고 있다.

또한 박양호 외(2004)에서는 지방자치단체간 협력의 이론적 배경으로 경영학에서의 '활동 공유 모형', 지역협력·제휴에서 '연결의 경제성 및 시스템의 경제성' 이론, '분리형 분업과 통합형 분업' 이론 등을 제시하고 있다.⁶⁾ 염명배(2001)는 기업의 전략적 제휴(strategic alliance)를 지방자치단체에 적용하면 부족자원 분담, 지역경쟁력 강화, 규모경제, 중복투자 방지로 예산절감 등에 기여할 수 있다고 평가하고 있다.

<표 1> 지방자치단체간 협력의 이론과 주요 내용

구분	개념 및 특징
정부간 관계이론	<ul style="list-style-type: none"> • 정부간의 관계를 포괄하는 개념으로 연방정부와 지방정부간, 지방정부와 지방정부간의 협력이나 대항관계 등의 상호작용을 설명하는 이론 • 지방정부간 권한과 이해관계를 둘러싼 분쟁을 지방정부간 대등한 수평적 관계에 입각한 사전적 해결수단으로 지방자치단체간 협력을 강조함
파트너십 모형	<ul style="list-style-type: none"> • 주체간의 공동의 목적을 달성하기 위하여 지속적으로 협력하는 행위 또는 조직형태를 의미 • 재정·인적자원 획득기회 증대, 문제해결 능력 향상, 이익의 증대, 중앙정부에 대한 요구의 힘 증가, 불확실성의 감소 등이 참여 동기
교환모형	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 조직은 참여조직들이 관계유지를 통해서 상호이익이나 소득을 얻을 수 있다고 판단할 때 형성 • 우리나라 지방자치단체간 행정협의회, 사무위탁 등이 전형적인 사례로, 상호 기대이익이 충분하지 않으면 활성화되지 못함
협상모형	<ul style="list-style-type: none"> • 공동된 문제에 대하여 관련 지방자치단체간의 합의를 형성함으로써 서로 상충되는 이익을 조정해나가는 과정이나 행태 • 이해관계가 상호보완 되어 협조적, 동반자적 측면을 갖는 것이 있는 반면 이해가 상반, 경쟁적이어서 적대적인 면을 갖는 것이 있음

6) '활동공유 모형'은 기업경영에서 활동을 공유하는 이유는 서로 다른 주체들이 수행하는 사업간의 연계에서 오는 이득이 그렇지 않을 경우에 비해 크기 때문이라는 것이다. '연결의 경제성'은 각각의 지역이 가지고 있는 내부자원 뿐만 아니라 지역이 보유한 자원을 연결시킴으로써 생겨나는 경제성을 의미하며, '시스템의 경제성'은 수요자들이 필요로 하는 최종적인 시스템 상품의 완성을 위해 개별기업들이 상호작용하는 기업간 네트워크체제가 정립되는 과정에서 각 주체간의 연쇄적 분업효과와 더불어 기능 보완적이고 연쇄적인 연결효과가 발생하는 것을 의미한다. '분리형 분업 방식'은 개별지역이 중심이 되는 반면 '통합형 분업'은 여러 주체가 공동의 목표를 갖고 연계를 맺어 다양한 시너지효과를 발생하는 상태를 말한다(박양호 외, 2004:15-21).

구분	개념 및 특징
공동생산 모형	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체들이 공동생산적 참여자로서 직접 참여함으로써 그들 간에 상호작용을 통해서 각종 공공재 또는 공공서비스를 생산하는 과정 2개 이상의 단체가 공동으로 사무를 처리하기 위하여 설립된 지방자치단체조합이 해당되며, 외국은 다양하게 설립·운영되고 있음
협력과정 모형	<ul style="list-style-type: none"> 협력을 형성·촉진하는 요인 혹은 지향적 힘들이 내부적으로 적절, 적시에 혼합되고 상승작용을 통하여 외형적으로 나타나는 결과 협력문제 공유, 이용가능한 자원의 확인·동원, 협력추진을 위한 제도적 장치 필요 등의 단계별로 연속적으로 작용함

자료: 한표환 외(2002:11-24), 대전발전연구원(2007:11-16)을 중심으로 정리함

3. 지방자치단체간 협력 관련 재정유인기재 관련 연구동향

지방자치단체간 협력의 활성화를 위한 재정적 유인기재의 연구는 그동안 중앙정부(상급정부)의 지원방향 및 방법으로 중앙정부나 상급정부의 이전재원의 배분에 관한 사항이 중심이고, 기금설치 및 지방재정운영제도의 보완 등도 주장되었다.

이재원(1996:130-137)은 기존의 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금이 개별 행정구역 단위로 심사·배분되기 때문에 중복투자, 중심도시 불리 및 군 단위 유리, 잠재수요 미고려 등의 문제를 제기하면서 광역시설 등의 통합공급을 위한 수직적 재정조정기재인 지방재정조정제도의 배분방법의 전환과제를 제시하였다. 한표환 외(2002:195-204)는 지방자치단체간 협력사업 촉진을 위한 기금설치, 지방재정조정제도의 배분방식 조정, 공동사업에 대한 지방재정투·융자사업 심사기준 완화 지방채발행의 우선승인, 인접 단체와 협력가격체제 구축을 통한 공동구매 등을 제시하였다. 김선기(2003:71-72)는 지방자치단체간 협력사업 활성화를 위한 재정적 유인 수단으로 지방재정조정제도의 협력을 유도할 수 있도록 배분규칙 조정, 보조사업 심사과정에서 생활권 개념 입각한 심사, 투융자 심사 기준 차별화 기채승인의 완화 등을 주장하고 있다. 박양호 외(2004:151)는 지방자치단체간 협력사업의 성패는 실태를 분석한 결과를 토대로 중앙정부의 지원이 성패를 좌우함을 고려하여 재정적 및 기타 인센티브가 중요하다고 강조하고 있다. 이를 위한 지방자치단체 협력사업에 대한 관련법에 구체화된 지원기준을 마련할 필요가 있으며, 지방채 및 투융자심사의 완화, 규제완화, 기초자치단체의 협력사업에 대한 광역단체의 지원 등도 제시하고 있다. 대전발전연구원(2007:133-135)은 대전대도시권 G9간 협력 증진을 위한 재정적 기반구축 방안으로 G9지역발전협력기금 설치, 특별교부세 운영, 국고보조를 상향조정, 지방채 발행 우선 승인, G9 협력사업 참여단체의 수익자부담원칙 적용한 비용부담 등을 주장하고 있다.

〈표 2〉 지방자치단체간 협력 촉진을 위한 재정적 수단의 선행연구


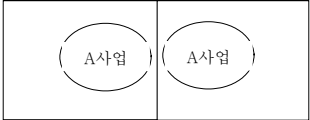
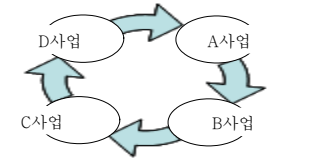

구분	지원수단	방법
이재원 외 (96)	국고보조금	- 광역시설의 운영단계에 필요한 보조금 지급 - 통합시설투자에 대한 지원 유인, 중심도시의 중심성 반영
	지방교부세	- 잠재적 수요 반영 산정방식 도입
	지방양여금	- 지원 대상사업 심사과정에서 통합공급사업 우대장치 개발
한표환 외 (02)	협력사업 기금	- 중앙설치(초기단계)→광역단위 설치(정착단계) • 중앙출연, 기금차입, 국고보조금, 채권발행, 기타 전입금 등 - 공동사업계획 심사 후 지원 및 용자
	지방재정 조정제도	- 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금의 배분방식을 조정·보완하여 사업추진의 협력화·광역화 유도
	기타	- 지방재정투·융자심사기준 적용 차별화, 지방채발행의 우선승인
김선기 (03)	재정적 인센티브	- 중앙재원 배준기준 조정, 보조사업 생활권 개념 입각 심사 - 투융자 심사기준 차별화, 기채승인기준 완화
박양호 외 (04)	재정적 인센티브	- 중앙정부의 재정적 및 기타 인센티브 제공 • 지방채 발행 및 투융자 심사 우대, 규제완화, 광역단체 지원
대전발전 연구원 (07)	G9지역발전 협력기금	- 협의체 운영비 조달은 수익자 부담 원칙 • 운영비 분담은 참여단체의 인구, 자립도 기준으로 분담
	중앙지원	- 특별교부세 지원, 국고보조율 상향조정, 지방채 발행 우선 승인
	재원분담	- 협력사업 재원분담은 수익자부담원칙 적용

Ⅲ. 지방자치단체간 협력사업의 유형과 재정적 유인제도

1. 지방자치단체간 협력사업의 유형

지방자치단체간 협력사업의 범위는 아래 그림과 같이 (1) 동일유형의 사업(A 사업)을 공동으로 추진, (2) 각각의 동일유형의 사업(A 사업) 혹은 보완관계의 사업을 공간·시간적으로 연계하여 추진, (3) 동일사업 혹은 별도의 사업(A, B, C, D 사업)을 상호 협력으로 추진 (4) 대도시권 내 지방자치단체간에 계획과 사업(A 사업)의 협력이나 각종 공공시설의 계층적 배치 등을 들 수 있다.

〈표 3〉 지방자치단체간 협력사업의 유형(예시)

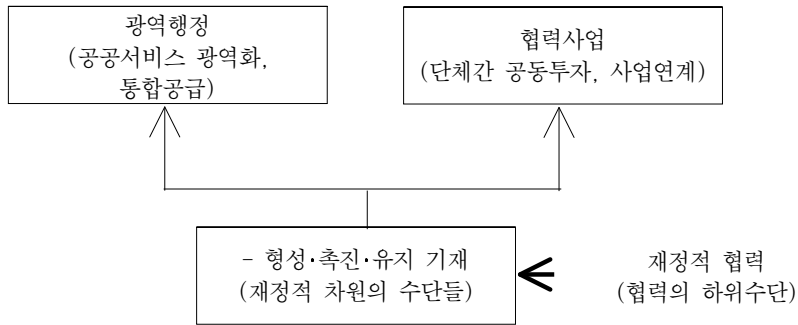
유형	사업형태	사업유형(예)
	2개 이상의 단체가 동일한 장소에서 동일한 사업을 공동으로 추진	- 쓰레기 소각장, 연구시설 등 공공시설의 공동 설치·운영
	2개 이상의 단체가 인근 지역에서 동일한 사업, 서로 다른 사업을 상호 연계하여 추진	- 도로 등 동일한 사업을 도일시점에서 추진, 상호 보완관계(공단과 환경시설) 사업을 추진
	3개 이상의 단체가 동일한 유형의 사업, 상호 관련 있는 사업을 연계·협력하여 추진	- 관광, 농업 등 동일 유형의 사업, 농업과 가공업 등 서로 다른 사업을 상호 연계하여 투자효과 및 성과의 시너지 효과 창출
	대도시권 단체간 계획, 사업 등 협력	- 권역적 차원의 계획수립·사업 추진 - 공공시설의 공동이용

지방자치단체간 협력은 지방공공서비스 공급의 광역화와 통합공급으로 대표되는 광역행정, 인접 단체간 공동투자 및 연계개발의 협력사업으로 대표된다. 이들에 대한 지방자치단체간 협력을 위해서는 관련 행정적 차원의 법령 및 조직형태, 재정적 차원의 재정지원 및 재정운영에 대한 하위 기반이 있어야 한다.

재정적 기반은 참여 지방자치단체 상호간의 자원분담 등의 재정운영, 중앙정부나 상급정부의 재정지원 방향 및 방법 등에서 필요하다. 재정적 차원 기반은 협력을 촉진하는 기재로서 작용하기 때문에 “재정적 협력”의 개념으로 볼 수 있을 것이다.

재정적 협력은 본 연구에서 “지방자치단체간 협력”의 하위 개념으로, 지방자치단체간 협력을 형성, 촉진, 유지하기 위한 재정적 차원의 수단들로 〈그림 1〉과 같은 개념으로 정의하고자 한다.

〈그림 1〉 지방자치단체간 재정적 협력의 개념도



2. 지방자치단체간 협력 관련 재정적 유인제도

1) 관련 법령

먼저, 국가 관련 법령에서 지방자치단체간 협력을 규정하고 있는 것은 국토기본법, 국가균형발전특별법, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률의 3가지 법률이다. 국토기본법에서는 선언적 규정으로 재정지원에 대한 근거가 없다. 국가균형발전특별법에서는 첫째, 지방자치단체 상호간 공동사업 추진을 위한 지역발전투자협약의 체결, 둘째, 2개 이상의 지방자치단체가 공동사업을 추진할 경우 예산편성 시 우선하고 지원규모와 보조율을 차등지원 할 수 있도록 하고 있다. 전자는 지방자치단체 상호간에 공동사업 추진시 사업내용과 투자분담 등의 협약을 체결 할 수 있도록 하였으며, 후자는 지방자치단체가 공동사업을 추진할 시 광특회계의 보조율을 인상지원 할 수 있도록 하여 지방자치단체간 협력사업에 대한 인센티브 지원을 규정하고 있다. 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률에서는 법정 보조사업 중 쓰레기 소각시설에 대하여 서울과 광역시는 공동시설인 경우에 기준보조율 30%를 적용하며 시·군의 공동시설인 경우는 보조율 50%를 적용하여 기준보조율 30% 대비 20%p 인상보조율을 적용하고 있다.

다음으로 지방자치단체와 관련하여서는 지방자치법 제8장 지방자치단체 상호간의 관계에서 (1) 협력과 분쟁조정, (2) 사무위탁, (3) 행정협의회, (4) 지방자치단체 조합, (5) 지방자치단체장 협의체 등의 지방자치단체간 협력에 대한 거버넌스 규정을 두고 있다. 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체 조합의 경우 규약에 관리와 처리에 드는 경비의 부담과 지출방법을 규정하도록 하고 있다. 이들의 거버넌스 규정은 사업내용과 경비부담 등을 순수하게 지방자치단체 상호간의 협의에 의해 정하도록 하고 있다. 지방재정법, 지방교부세법, 지방세법

등에는 지방자치단체간 협력에 대한 구체적인 언급이 없는 실정이다. 지방재정법에서는 국가 또는 시도는 시책상 필요하다고 인정될 때 예산의 범위 내에서 보조금을 교부할 수 있다고 하였으며, 지방교부세법에서는 특별교부세의 교부대상에 (1) 지역현안에 대한 특별한 재정 수요(지역현안수요), (2) 국가적 장려 혹은 지역 역점시책 등 특별한 재정 수요(시책 수요)에 대하여 교부할 수 있도록 하고 있으나, 지방재정법 및 특별교부세법의 규정은 엄밀한 의미에서 지방자치단체간 협력 사업을 대상으로 한 것은 아니며 개별 지방자치단체의 사업에 대한 것이다.

<표 4> 지방자치단체간 협력 관련 규정법령

법령	조항	규정내용	재정지원 기준
국토기본법	제3조 제3항 (국토의 균형있는 발전)	지역간의 교류협력을 촉진시키고 이를 체계적으로 지원하여 지역간 화합과 공동번영을 도모하여야 함	없음
국가균형발전특별법	제20조 제1항 (지역발전투자협약의 체결 등)	지방자치단체 상호간에 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자분담 등이 포함된 지역발전투자협약을 체결할 수 있음	없음
	제39조 제2항 제1호 (세출예산의 차등지원)	둘 이상 지방자치단체의 관할구역에 효과가 미치는 사업을 해당 지방자치단체가 공동으로 추진하는 사업	예산편성시 우선반영, 지원규모·보조비율 차등지원
보조금의 예산및관리에관한 법률	시행령 제4조 제1항 (보조금지금대상의 범위와 기준보조율)	쓰레기소각시설의 기준보조율이 서울, 시·군 30%, 광역시 40%	서울·광역시는 공동시설만 지원, 시·군의 공동시설은 50% 지원
지방재정법	제23조 제1,2항 (보조금의 교부)	국가(시·도)는 시책상 필요하다고 인정되는 때 예산의 범위 안에서 지방자치단체(시·군 및 자치구)에 보조금 교부할 수 있음	없음
지방자치법	제8장 (지방자치단체 상호간의 관계)	①협력과 분쟁조정, ②사무위탁, ③행정협의회, ④지방자치단체 조합, ⑤지방자치단체장의 협의체 등에 대해 규정	②,③,④경우 규약에 경비부담, 지출방법 규정토록 함
지방교부세법	제9조 제1항 (특별교부세의 교부)	①지역현안에 대한 특별한 재정수요가 있는 경우(지역현안수요) ②국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간에 협력이 필요한 사업 또는 지역 역점시책 등 특별한 재정수요가 있을 경우(시책수요)	없음

2) 예산편성기준 등

중앙정부는 국가재정운영계획(2010~2014)이나 정부예산안(2011)에 지방자치단체간 협력을 권장하거나 규정한 내용은 없는 실정이다. 다만, 광특회계 예산안 작성 세부지침에서 지방자치단체간 협력을 권장하고 인센티브 부여를 규정하고 있다. 지자체자율편성사업의 경우 시·도자율편성사업에 대하여 지방자치단체간 연계사업을 적극 추진토록 하기 위하여 각 지방자치단체의 예산신청한도 범위내에서 국고보조율을 10%p 상향 적용을 가능하도록 하고 있다. 부처자율편성사업에서는 (1) 지방자치단체간 상호연계사업(출연)에 대하여 행·재정적 인센티브를 부여하고 있으며, (2) 둘 이상의 지방자치단체가 공동으로 추진하는 사업에 대하여 별도의 인센티브를 부여한다고 하고 있다⁷⁾.

지방자치단체의 재정운영계획과 예산편성기준 등을 보면, 중기지방재정계획수립기준(2010~2014), 지방재정투·융심사기준, 지방채발행기준 등에 지방자치단체간 협력의 규정이 전혀 없다. 다만, 지방자치단체예산편성운영기준(2011)에 지방재정운영 및 예산편성방향에서 지역간 연계사업을 적극 발굴하여 추진하도록 권장하고 있으나 협력사업을 추진할 경우에 대한 후속조치가 없이 지방자치단체에서 적극적으로 추진할 것만을 강조하고 있는 실정이다. 오히려 투융자심사기준을 보면 공동투자사업의 경우 시도 10억원 이상, 시군구 5억원 이상으로 개별 지방자치단체의 사업보다 심사를 강화하고 있다.

〈표 5〉 지방자치단체간 협력 예산편성 기준과 지침

구분		규정내용	후속조치
국가	국가재정운영계획	없음	
	예산안	없음	
	광특회계 예산안 작성 세부지침	<지자체자율편성 사업> - 시군구자율편성사업 - 시도자율편성사업	없음 - 각 지자체의 예산신청한도 범위 내에서 국고보조율을 10%p 상향 적용 시행
	<부처편성사업> - 지자체간 상호연계사업(출연) - 지자체가 공동 추진하는 사업	- 보조율 10%p 상향 - 별도 인센티브 부여	

7) 전자의 경우 A시, B시, C시 등 3개 지방자치단체가 박물관 1개소를 설립 시 보조율을 10%p 상향 적용할 수 있도록 하고 있으며, 후자의 경우 2010년부터 적용하며 공모방식을 취하고 있다. 2010년의 경우 지식경제부는 540억원의 규모로 광역경제권 사업을 시행 중에 있다.

구분		규정내용	후속조치
지방	중기지방재정계획 기준	없음	
	지방재정 투·융자심사	- 공동투자사업 심사 강화	- 시·도 10억원, 시·군·구 5억원 이상 (심사기준 하향조정)
	지방채발행계획 기준	없음	
	예산편성운영기준	- 연계사업을 적극 발굴 권장	없음

3) 대전광역시 G9 협력사례

대전대도시권 G9(9개의 Group)은 대전광역시(5개구 포함)+인근 8개 시·군(충북 보은군·옥천군·영동군, 충남 공주시·논산시·계룡시·금산군·연기군)간의 협의체를 말한다⁸⁾.

<그림 2> 대전광역시 G9 구성



G9은 상생발전을 위한 방안 모색, 도로 시설·대중교통수단의 확충방안 공동 추진, 자연 및 문화자원을 활용한 문화·관광벨트 조성 추진, 권역 내 지역 주민의 생활서비스 이용편의 증진, 지역 특·농산품의 직거래 활성화 지원, 지자체, 시민, 단체, 기업체 등의 다양한 도·농 교류 지원, 권역 내 자연환경 보호, 방재에 관한 공동 협력, 인접 지방자치단체간 공동협력 활성화, 기타사항 등을 주요 협력분야로 하고 있다(<표 6>참조)

G9의 운영체계상의 문제점으로 가장 주요한 것은 협력기반의 취약성이다. 대전광역시

8) 청원군은 군차원에서 MOU를 체결하지는 않고 있지만 개별사업(문화관광벨트 조성)에 대하여 G9에 참여하고 있다.

권 G9 지방자치단체간에 협력이 활성화되지 못하는 점은 실제 G9 협력체의 운영과정에서 지역협력에 관한 법률규정의 복잡성과 미비, 그리고 재정지원제도의 미비에 대한 문제를 제기하고 있다. G9의 MOU 체결은 선언적 협약서일 뿐, 이들 협의체 운영에 소요되는 경비와 사무지원 경비에 대한 언급이 없어서 실효성을 담보하기 어렵다고 한다. 또한 지역간 또는 지방자치단체간 협력을 지원하기 위한 국가적 차원의 정책 또는 제도적 기반은 매우 취약한 실정이다. 지방자치단체 스스로 협력사업을 추진하는데 소요되는 재원지원제도가 전혀 없는 것은 아니다. 그러나 재정지원제도의 실질적인 운영에 있어서 세부 지침이 명확하게 규정되어 있지 않고 협력사업 추진을 유도하는 인센티브가 결여되어 있어 실질적으로 재정지원제도를 적용하여 추진한 대도시권 지역간 협력사업은 거의 없는 실정이라고 한다(대전발전연구원, 2007:85-88).

<표 6> 대전대도시권 G9의 협력사업의 내용

과제 성격	과제명(제안 지자체)	
공통 협력 과제 (6)	지역축제/휴양지홍보 상호지원시스템 구축	사과나무 주말가족체험 투어 홍보(보은군)
		민주지산자연휴양림 이용 협조(영동군)
		축제 및 농/특산물 홍보장소 제공(논산시)
	지역 농/특산물 판로지원	보은황토 농산물 직거래장터 운영(보은군)
		우수 농/특산물의 직거래 활성화 지원(공주시)
		축제 및 농/특산물 홍보장소 제공(논산시)
	'시·군의 날' 운영	농/특산물 직거래 활성화(연기군)
	대형 산불발생시 상호지원	'시·군의 날' 운영 방안(논산시)
	계획관리지역 지정으로 수도권 기업등 유치공조	대형 산불발생시 상호지원 방안(공주시)
	시내버스노선 확대운영	대전인접지 계획관리지역 지정으로 수도권 기업 등 유치공조 (대전광역시)
		대전시내버스 노선연장(옥천군)
	개별 협력 과제 (13)	대전시내버스 노선조정(계룡시)
		현충원 입구~희망교차로 광역도로사업추진(대전광역시, 공주시)
대전~논산(별곡길)광역도로사업추진(대전광역시, 논산시)		
대전권광역버스정보시스템(BIS)구축(대전광역시, 공주시 연기군, 논산시, 옥천군)		
갑천수질개선 공동대처(대전광역시, 계룡시)		
만인산 와인캐슬 건립제안(대전광역시, 금산군)		
규제(GB,환경규제)극복을 위한 공동연대(옥천군, 대전광역시 동구)		

과제 성격	과제명(제안 지자체)
	대청호/금강을 활용한 공동발전방안 연구(옥천군, 대전광역시 동구)
	금산↔대전간 시외버스 노선변경(대전광역시, 금산군)
	대전인접 자연발생 유원지 편의시설 공동설치(대전광역시, 금산군)
	생활쓰레기 불법투기 근절 협조(대전광역시, 금산군)
	대전광역시 상수도 공급방안(대전광역시, 연기군)
	대전↔청주공항 고속도로 건설제안(대전광역시, 연기군)
	전염병공동관리 연계방안(대전광역시, 연기군)
	추진 완료된 협력과제(1개) / 상수도 공급요금 협약체결(대전광역시, 계룡시)

자료 : 대전광역시의 “G9 공동발전 협력사업 추진실태”(2008.12.1)

종합컨대, 현재 지방자치단체간 협력사업의 추진을 실질적으로 규정하거나 시행하고 있는 것은 국가균형발전특별법 및 광특회계의 운영에서만 찾아볼 수 있다. 또한 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률에서 극히 일부사업에 대하여 지방자치단체간 공동으로 사업을 추진할 경우 기준보조율에 10~20%p의 보조율 인상으로 인센티브를 부여하고 있다. 국토기본법, 지방자치법 등에서는 지방자치단체간 협력의 근거는 설정하고 있지만, 그 방법이나 실행력을 갖도록 하는 후속 규정의 미흡으로 한계가 있다. 지방채정법이나 지방교부세법에서는 국가적 장려나 시책상 보조금이나 교부금을 교부할 수 있도록 하고는 있지만 개별단체의 것으로 지방자치단체간 협력에 보조금이나 교부금을 지원하는 규정이 없는 실정이다.

3. 지방자치단체간 협력사업 추진의 한계

지방자치단체간 협력에 대한 법령 미흡 및 재정지원이나 분담과 같은 예산관련 규정이 부족하기 때문에 다음과 같은 문제점이 발생하고 있다.

첫째, 정부에서는 지방자치단체간 협력을 적극 추진할 것을 권장하지만 지방자치단체 상호간에 자율적으로 이루어지도록 하는 일방적인 규정이 대부분이다. 지방자치단체간 협력사업에 대한 규정은 여러 법률에서 언급하고 있지만, 실천력을 담보하지 못하고 있다. 다만, 국가균형발전특별법의 광특회계 일부, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률의 일부에만 인센티브가 활용되고 있다. 인센티브 미흡은 지방자치단체간 협력이 활성화 되는데 한계점의 하나이다.

둘째, 예산편성 기준이나 지침에서도 광특회계 예산(안) 작성 세부지침 이외에는 지방자치단체간 협력에 대한 구체적인 방법 등을 제시하고 있지 못하다. 국가의 경우 재정운영계획

이나 예산(안) 작성 지침 등에 언급될 필요가 있으나 그렇지 못하다. 또한 지방의 경우도 2011년 예산편성 운영기준에 지방자치단체간 협력사업을 적극 발굴하여 추진할 것을 권장하고 있으나 구체적인 방법을 제시하지 못하고 있다. 지방재정법, 지방교부세법, 중기지방재정계획, 투융자심사, 지방채발행 기준 등에 아무런 언급이 없는 실정이다. 지방자치단체간 협력사업의 발굴 방법, 협력사업의 추진시 행·재정적 조치 등에 대한 구체적인 방법이나 기준 등이 없는 실정이다.

셋째, 지방자치법의 제8장 지방자치단체 상호간의 관계에서 상호간의 비용분담 등을 규약에 규정하도록 하고 있지만, 이를 지원하여 실행력을 갖도록 하는 세·재정시스템이 규정되지 못하여 협력사업이 활성화되지 못하는 면도 많다. 예를 들면, 대도시권의 여러 지방자치단체가 협력사업을 추진할 경우 상호간의 일정 비율의 비용분담도 중요하지만 공동세제도, 기채권, 중앙정부의 재정지원 등이 먼저 규정되어 있어야 적용할 수 있는데 그렇지 못하다.

넷째, 법령규정이나 예산편성 기준 등의 재정지원제도는 협력사업에 대한 지원을 목적으로 하기 보다는 개별 단체에 대한 지원을 고려한 제도들이기 때문에 지방자치단체간 공동사업을 통한 협력을 촉진시키는 기능에는 한계가 있다. 지방자치단체간 협력사업에 대한 재정지원에 관한 단일 법률이 존재하지 않고 국가보조금의 보조율 인상 등의 재정지원을 받아 협력사업을 추진하는 실정이기 때문에 지방자치단체에서 관심이 낮은 편이다. 이러한 이유로 지방자치단체간 협력사업이 계획단계에서는 협력이 되어 있지만 실행단계에서는 개별 지방자치단체별로 실행되는 문제점을 가지고 있다.

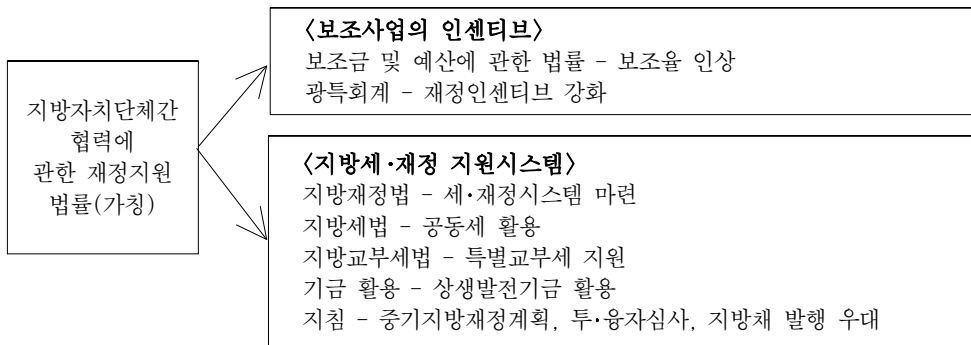
IV. 지방자치단체간 협력사업의 효율적 추진을 위한 재정기반 구축방안

1. 지방자치단체간 협력 촉진을 위한 법령기반 구축

지방자치단체간 협력사업을 적극 추진하고 활성화하기 위해서는 '지방자치단체간 협력에 관한 재정지원 법률(가칭)'을 신설하고, 이를 기반으로 하여 관련 법령에서 보다 구체적인 방법 등을 규정토록 하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 지방자치단체간 협력에 관한 재정지원 법률에는 재정지원의 방법과 내용, 지원 대상사업, 사업선정, 재정지원 기준 등에 대하여 개략적으로 규정하고, 이 법률에 기초하여 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률, 광특회계 운

영 지침, 지방재정법, 지방세법, 지방교부세법 및 지방재정관리제도에 구체적인 내용과 방법들이 규정되어야 실행력을 갖출 수 있을 것이다. 지방자치단체간 협력사업을 촉진하기 위해서는 보조사업에 대한 재정인센티브와 지방에서 자발적으로 여건이 형성되도록 하는 지방세·재정지원시스템이 마련되어야 할 필요가 있다.

<그림 3> 지방자치단체간 협력지원 관련 법령 체계도



이외 단일법령의 방법 외에는 ‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법률’과 ‘지방재정법’에 지방자치단체간 협력에 대한 재정지원 규정을 제정하고, 이를 근거로 각종 관련 예산편성 관련 기준이나 지침에서 세부적인 내용을 규정하는 방법도 검토할 수도 있다.

2. 국고보조사업의 재정인센티브 강화

1) 국고보조사업의 국고보조율 인상

지방자치단체에 대한 개별 국고보조사업의 기준보조율 제도 외에 단체간 협력사업에 대한 국고보조율 제도를 시행할 필요가 있다. 현재 지방자치단체간 공동사업 추진 시 쓰레기 소각 시설에 대해서 기준보조율에 특별·광역시의 경우 30%p, 시·군의 의 경우 20%p의 추가적인 보조를 해주고 있을 뿐이다. 지방자치단체간 협력사업의 추진을 활성화하기 위해서는 국고보조율의 인상과 대상사업의 확대가 필요하다.

지방자치단체간 협력사업에 대한 국고보조율제의 신설은 협력사업을 적극 추진하는데 기여할 것이며 추가적인 재원은 비법정 국고보조사업을 줄이고 매년 일정규모의 재원을 확보하여 추진할 필요가 있다. 이 경우 지방자치단체의 공동 신청 및 협력사업의 객관성·신뢰성 확보를 위한 심사제도가 필요하다.

<표 7> 지방자치단체간 협력사업의 국고보조율(예시)

사업	기준보조율	협력사업 국고보조율
법정사업	법령화(30%-100%, 정액)	기준보조율 + 10~20%p 추가
비법정사업	기획재정부장관 예산고려 결정	결정보조율 + 10~20%p 추가 * 비법정사업 축소 및 협력사업에 대한 추가지원을 위한 재원 마련

2) 광역·지역발전특별회계의 인센티브 강화 운영

광특회계의 지역간 협력사업에 대한 재정적 인센티브는 (1)시·군·구 자율편성사업은 규정이 없으며⁹⁾, (2) 시·도자율편성사업은 각 지방자치단체의 예산신청한도 범위 내에서 국고보조율을 10%p 상향 적용하는 방식을 취하고 있어, 시·도별로 예산 실령이 정해진 상태에서 추진해야 하기 때문에 현행 인센티브 규정은 약간의 메리트는 있지만 큰 효과를 발휘할 수 없는 실정이며, (3) 부처편성사업은 지방자치단체간 상호연계사업(출연사업)에 대해 예산편성시 우선 반영하고 지방자치단체의 매칭분담비율을 인하하는 방식과 2개 이상의 지방자치단체가 공동 추진하는 사업에 대해 별도의 인센티브 부여하는 방식¹⁰⁾으로 운영되고 있지만, 국고보조사업의 공모방식을 취하기 때문에 엄격한 의미의 재정적 인센티브와는 차이가 있다.

광특회계에서 운영하는 지방자치단체간 협력사업에 대한 재정인센티브를 구현하기 위해서는 별도의 인센티브 재원 마련과 재정지원방식의 전환이 필요하다.

우선적으로 별도의 인센티브 재원을 마련하여 시·군·구 자율편성사업, 시·도자율선성사업 쉐어링 외 지원, 부처자율편성사업에 배분할 필요가 있다. 예를 들면, 별도의 인센티브 재원은 총재원의 10% 정도인 1,000억원 규모로 하고 지역개발계정과 광역발전계정으로 배분하며 배분비율은 대략 70% 대 30%로 하여 지역개발계정의 지방자치단체간 협력사업을 활성화할 필요가 있다. 인센티브재원은 특히, 시·도 자율편성사업에 각·시도별 쉐어링 외에 추가적인 인센티브 재원이 배정되게 하여 시·도를 포함한 시·군·구의 연계 협력사업을 활성화 할 필요가 있다. 또한 시·군·구 자율편성사업도 인근 2~3개 지방자치단체간에 협력사업을 추진할

9) 시·군·구 자율편성사업은 성장추진지역개발(국토부), 특수상황지역개발(행안부), 도시활력증진지역개발(국토부), 일반농산어촌개발(농식품부), 도서지역식수원개발(환경부)의 부분으로 포괄보조하는 사업이다. 시·군·구자율편성 사업의 성격상 인근 지방자치단체간 협력이 필요하거나 권장할 사업이 있음에도 불구하고 예산편성 기준상 협력의 규정이나 인센티브 규정이 마련되어 있지 않다.

10) 부처 편성사업의 경우 지식경제부소관 사업에 2010년도에 540억원의 인센티브 재원이 있으나 이 또한 협력사업을 공모·선정하여 지원하고 있다.

경우 인센티브 재원을 지원하여 연계에 필요한 추가적인 사업을 할 수 있도록 할 필요가 있다. 예를 들면, 아래 표에서 A 50%, B 20%, C 30%로 배정할 수 있다.

<표 8> 광특회계 계정별 인센티브 자원 배분(예시)

편성방식		계정		지역개발계정	광역발전계정	제주특별자치도계정
		시도	시군구			
지자체 자율 편성	시도	시도자율편성사업		A	-	시·도자율편성사업 특별지방행정기관 이관사무수행경비
	시군구	시군구자율편성사업		B	-	
부처편성				C	부처 편성사업	부처 편성사업

둘째로 지방자치단체간 협력사업에 대한 재정지원의 방식을 개별 단체별 지원에서 사업단 등의 단일주체에 하나의 풀(single pool)로 지원하는 방식으로 전환해야 할 필요가 있다. 협력사업에 대한 재정지원에 있어 광역계정의 지식경제부 및 교육과학기술부의 사업은 민간보조의 형태를 취하기 때문에 주관기관을 선정하여 지원하고 있다. 반면 지역개발계정의 시·도 자율편성사업의 경우 시·군·군의 신청에 근거하여 개별 단체로 지원되고 있다. 이러한 방식은 협력사업이기 보다는 예산확보를 위한 개별 단체의 사업을 여러 단체가 통합하여 종합한 계획으로 실제 실행단계에서는 각각 집행되어 협력의 취지가 퇴색될 수 있다. 이렇게 되면 인근 지역간의 협력의 효과를 극대화 할 수 없기 때문에 협력사업의 재원을 하나의 풀로 하고 관리하며 집행하는 것이 효과적일 수 있다. 협력사업을 재원을 하나의 풀 재원으로 관리하며 사용하기 위해서는 (1) 주관 지방자치단체 선정, (2) 사업단(조합 등)의 구성으로 해결 할 수 있다. 이러한 방식으로 협력사업 관련 재원 풀을 설치한 후 여기에 각 단체별로 재원을 진출하는 방식의 회계처리를 하면 가능하여 그동안 전담기구의 설치 문제가 해결될 수 있으며, 이를 지방자치단체로 인정하게 되면 조세권 및 기체권 등의 문제도 해결할 수 있을 것이다.

3. 지방자치단체간 자율적 협력유도를 위한 세·재정시스템 구축

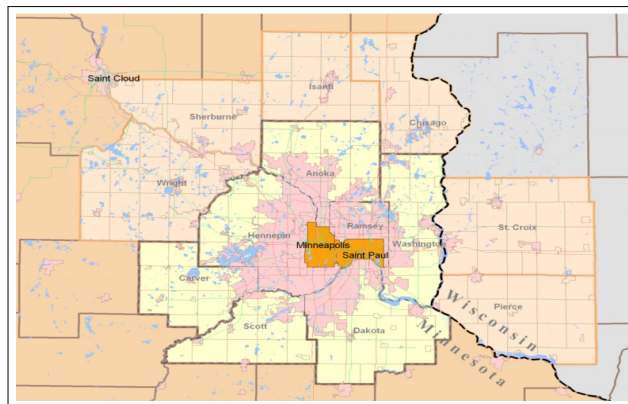
1) 지방자치단체간 세원공유(Tax-sharing)제도 도입

지방자치단체간 세수공유는 외국의 대도시권 단체에서 협력을 위해 많이 활용되는 방법이다. 세수공유는 대도시권에서 각각의 단체가 경쟁이 아닌 협조·연계라고 하는 발상을 가지고

도시권 전체의 최적화를 도모하는 것이다. 예를 들면, 대도시권의 중심지로부터 2계층, 혹은 3계층으로 서열화 하여 생활관련 시설과 상업시설에 대해서 각각 지역의 역할에 따라 기능을 분담하는 사고방식이다. 이러한 사고방식으로 도시계획을 책정하는 것이 도시권 전체의 복리후생을 극대화시킬 가능성이 크다(충남발전연구원, 2010: 47-48).

미국 미니애폴리스/세인트폴 도시권에서는 세수공유(tax-sharing)¹¹⁾를 통하여 지방자치단체간 연계를 성공시키고 있다. 도시권 전체가 세수를 공유하고 이것을 배분함으로써 중심지 이외의 지방자치단체에서도 재원을 확보하는 것이 가능해진다. 미니애폴리스/세인트폴 도시권은 미네소타(Minnesota) 주의 13개 카운티와 위스콘신(Wisconsin) 주의 2개 카운티가 포함되어 있다. 세원공유는 지역 내 총세원의 20%정도를 공유하는데, 2000년의 경우 지역내 상업과 산업(commercial-industrial) 세원의 28%를 공유하였다. 공유세원은 하나의 기금(single pool)으로 한 후 전 지역에 공식에 의해 재배분하고 있다. 미니애폴리스/세인트폴 도시권은 현재 15개 카운티가 참여하고 있지만 1975년 시행 당시는 미네소타주의 7개 카운티에서 1971년 대비 상업·산업용 재산세 증가분 40%를 공동풀에 기부하도록 한 다음 배분지표를 결정하여 모든 카운티에 배분하였다. 세원공유가 주의 보조프로그램보다 세원격차를 감소시키는데 더 효과적이라는 결론을 내리고 있다.¹²⁾

<그림 3> 미니애폴리스/세인트폴 도시권



11) 세원공유는 중앙정부 혹은 상급정부와 공유하는 형태로 일본의 지방소비세, 독일의 소득세·법인세·부가가치세 등이며, 우리나라의 서울시와 자치구간 재산세의 공유는 광역자치단체와 기초자치단체간의 세원공유형태이며, 미국의 지방정부에서는 협정을 맺어 지방자치단체간에 수평적 세원을 공유하는 제도이다(심영택, 2006 참조)

12) <http://daytonos.com/wp-content/uploads/2007/09/taxsharing.pdf>

세원공유제도는 지방자치단체간 스스로 협력 사업을 추진함에 있어 개발계획이나, 지역계획을 수립하는 시점에서부터 시설배치, 토지이용 등의 계획에 협력을 할 수 있도록 하는 제도로 볼 수 있다.

우리나라의 경우 광역시 중심의 대도시권이나 광역도시계획에서 지정한 광역도시권의 지방자치단체에서 검토해 볼 만하다. 우리나라의 경우 지방자치단체간 세원공유는 예를 들면, 재산세의 일정분 혹은 매년 재산세 증가분의 일정율을 공동풀에 기부하고 다시 배분공식으로 일정분을 재배분토록 하고 일정분을 협력사업 또는 공동사업에 투자하는 방식을 취할 수 있을 것이다.

<표 8> 지방자치단체간 세원공유 도입검토 가능한 광역도시권

광역도시권	해당 지방자치단체
수도권	서울, 인천 및 경기도 모든 시·군(총 29시 4군)
대구권	부산, 양산, 김해(3시)
광주권	광주, 나주, 장성, 담양, 화순, 함평(2시 4군)
대구권	대구, 경산, 영천, 칠곡, 고령, 성주, 군위, 청도 (3시 5군)
대전권	대전, 공주, 논산, 연기, 금산, 옥천, 청원, 청주(4시, 4군)
전주권	전주, 군산, 익산, 김제, 완주(4시, 1군)
청주권	청주, 청원, 보은, 진천, 괴산, 음성, 증평(1시 6군)

2) 특별교부세의 지원제도 신설

특별교부세의 교부기준과 대상사업의 범위를 보면 지방자치단체간 협력사업에 재정지원을 할 수는 있다. 지역현안수요와 시책수요로 대상사업의 범위에 적합하면 지원 할 수는 있지만, 이는 개별 지방자치단체에 대한 사업비 지원의 형식으로 밖에 볼 수 없다. 국가보조금(광역·지역발전특별회계 포함) 이외에 지방자치단체간 협력의 활성화를 위해 국가재원을 지원할 수 있는 또 다른 방법이 특별교부세의 지원이다.

특별교부세로 지방자치단체간 협력사업을 지원하기 위해서는 현행 '시책수요'에 협력사업 산정항목을 신설하여 지원할 수 있다. 특별교부세의 지원 대상은 국고보조사업을 제외한 시·도비보조사업, 분권교부세사업 및 자체사업을 중심으로 협력 지방자치단체의 신청과 심사를 통해 지원할 필요가 있다. 시책수요에 지방자치단체간 협력사업을 지원할 수 있는 항목을 신설할 경우 협력사업의 안정적 지원을 위해 특별교부세 산정항목 간의 재원배분 비율을 수정할 필요가 있다.

〈그림 3〉 특별교부세의 산정항목 간 자원배분

(현행)			(개선 : 예)	
지역현안수요	30%	⇒	20%	
시책수요	20%		30%	(협력사업 10%)
재해대책수요	50%		50%	

3) 지방재정관리제도의 적극적 활용

지방자치단체의 예산편성은 관련제도의 순환 사이클을 보면 중기지방재정계획, 지방재정 투융자심사, 지방채 발행, 국고보조금 등의 내시, 예산편성 및 집행·결산, 지방재정분석의 순으로 이루어진다. 이들 제도를 활용하여 자치단체간의 협력을 유도할 수 있다.

첫째, 우선 중기지방재정계획은 인근 자치단체간에 공동 검토를 통하여 통하여 지방자치단체간 협력사업을 추진할 수 있다. 중기지방재정계획을 통한 협력은 협력사업의 발굴, 사업 추진기간의 조정, 사업규모의 조정 등에 유리하다. 중기지방재정계획은 지방자치단체별로 개별적으로 수립되는 관계로 인근 자치단체와의 동일한 유형의 사업임에도 사업내용, 사업시기, 사업규모에서 별도로 추진되고 있다. 인근 자치단체간에 중기지방재정계획을 상호교환 또는 공동의 검토 작업을 통하여 유사한 사업의 사업내용을 조정하고 추진시기를 같은 시기로 조정하고 투자규모를 각각 조정하여 공동으로 사업을 추진 할 경우 새로운 사업을 발굴하지 않고도 기존에 수립된 사업에 대하여 지방자치단체간 협력을 할 수 있다. 지방자치단체간 협력의 중기지방재정계획의 활용은 지방자치단체들 간의 노력이 필요하여 이에 대하여는 특별교부세 등의 재정지원이 필요하다.

둘째, 지방자치단체간 협력사업에 대하여 공동명의로는 투융자심사에서 우대 조치의 기준을 마련해야 활성화 될 수 있다. 투융자심사제도는 개별 단체의 사업에 대하여 심사하는 것이기 때문에 지방자치단체간 공동추진 하는 협력사업에 대한 심사기준 등이 마련되어 있지 않다. 이 때문에 공동사업의 경우도 개별 단체별로 심사를 받아야 하기 때문에 결국 사업은 개별적으로 추진될 수밖에 없다. 지방자치단체 예산편성 기준(2011)에서도 협력사업을 적극적으로 발굴하여 추진할 것을 권장하고 있다. 만약에 투융자심사제도에 협력사업에 대한 심사기준 등이 마련되지 못한다면 결국 형식적인 협력이며 실질적으로는 개별 단체별로 사업이 추진될 수밖에 없다. 현행 지방재정법 시행령 41조에 의하면 지방자치단체간 공동사업에 대하여 개별사업보다 오히려 투융자심사를 강화하여 공동사업을 추진하기 곤란한 방향으로 규정이 있다. 연계협력사업의 투융자심사는 총사업비 기준을 일반적 기준으로 상향 조정하거나,

협력사업 심사를 받아 통과한 사업에 대하여는 투융자심사에서 제외하는 방법을 취할 수도 있다.

셋째, 지방채 발행은 개별 단체별로 이루어지고 있기 때문에 협력사업을 추진한다 하더라도 현행의 제도하에서는 각각 재원분담기준에 따라 지방채도 각각 발행해야 한다. 이러한 제도 또한 지방자치단체간 공동사업 및 협력사업이 개별 단체별로 추진될 수밖에 없는 실정이다. 지방자치단체간 협력사업이 형식적으로 이루어지지 않게 하기 위해서는 협력사업의 추진 조직, 예를 들면 조합 또는 사업단 등에서 기채를 할 수 있는 법적 지위를 마련할 필요가 있다. 지방채 발행시 총액한도액 초과시 행정안전부장관의 승인이 있어야 함을 고려하여 지방채발행의 총액한도액에 포함시키지 않는 특례를 인정할 필요가 있으며, 그 대신 지방채무의 사후관리를 철저히 하도록 하는 기준 등을 마련할 필요가 있다. 또한 협력사업의 장려 차원에서 공공자금을 낮은 금리에 활용할 수 있는 조치도 필요하다. 예를 들면 상생발전기금을 지방자치단체에 대한 융자자금으로 활용할 경우 협력사업에 대하여는 상환금리의 우대조치가 필요하다.

4. 지역상생발전기금을 활용한 “협력사업 특별회계” 운영

2010년 지방소비세의 도입과 더불어 추가적으로 비수도권 지방자치단체의 발전기반이 더 강화될 수 있도록 지역상생발전기금을 설치하였다. 지역상생발전기금은 2010년부터 2019년까지 10년 한시 재원으로 운용할 계획이며, 기금의 재원은 매년 수도권 3개 시·도가 지방소비세 수입 중 35%(2010년 기준 약 3,000억원, 10년간 3조원)를 출연하여 조성하게 된다. 2010년도의 경우 지역상생발전기금은 지역일자리 창출사업에 활용하고 있다.

지역상생발전기금은 상대적 손익규모와 재정여건을 기준으로 시·도별로 배분하고, 시·도는 재정여건을 고려하여 시·군·구에 배분하게 된다. 시·도는 배분금액의 30% 이상을 관할 시·군·구에 배분할 수 있도록 되어 있다.

<표 9> 2010년 기준 지역상생발전기금 시·도별 배분 현황

	배분액(억원)	배분비율(%)	순위
서울특별시	120	4.00	13
부산광역시	136	4.53	12
대구광역시	337	11.23	1
인천광역시	92	3.07	15

	배분액(억원)	배분비율(%)	순위
광주광역시	308	10.27	2
대전광역시	265	8.83	4
울산광역시	272	9.07	3
경기도	111	3.70	14
강원도	182	6.07	7
충청북도	161	5.37	9
충청남도	136	4.53	10
전라북도	148	4.93	11
전라남도	232	7.73	5
경상북도	231	7.70	6
경상남도	178	5.93	8
제주특별자치도	90	3.00	16
조합운영경비	1	0.03	n.a
합계	3,000	100.00	

자료 : 양영철(2010:98)

시·도 주관 시·군간 협력사업 발굴·지원에 지역상생발전기금을 활용할 수 있을 것이다. 지역상생발전기금은 비수도권 중심의 시·도에 배분되고 있기 때문에 재원의 효율적 사용, 선택과 집중의 원리에 입각하여 시·도 주관의 지역 내 시·군간 협력사업을 발굴하여 지원함으로써 지방자치단체간 협력의 활성화뿐만 아니라 재원의 효율적 활용을 유도할 수 있다.¹³⁾

현재 시·도별 평균 배분액은 200억원 정도인데 이중 70%인 140억원은 도의 재원으로 60억원 정도는 지역 내 시·군의 재원으로 시·군당 5억원 미만에서 배분될 것이다. 이러한 방식으로 배분하는 것도 재정력이 취약한 단체에는 재원보전의 의미는 있지만 그 효과가 미미하다

시·도에서는 배분받은 지역상생발전 기금 200억원 정도를 도의 특별회계, 예를 들면 '협력특별회계'로 운영하면서 시·도는 물론 지역 내 기초자치단체간 협력사업을 발굴하여 투자하는 것도 재원과 사업의 선택과 집중의 원칙에서 보면 바람직할 것이다.

13) 지역상생발전기금의 지방자치단체 협력 사업에의 활용은 김현호 외(2010), 조기현(2010), 이원희(2010)에서도 제시되는데 여기서는 시·도 배분 이전에 지역상생발전기금을 중앙에서 일정분을 확보하여 심사를 통해 지원하자는 내용도 있다. 한편, 조봉업(2010), 양영철(2010)에서는 지역상생발전기금의 용도로 지원사업계정과 융자계정으로 분리하여 지방채 전담인수재원의 활용을 주장하고 있다.

V. 맺음말

지방자치단체간 협력은 분권화와 광역화, 행정단위별 중복투자 등의 문제로 오래전부터 제기되어 왔으며 지방자치법 등 여러 법령에 협력을 규정하고 있었다. 또한 최근에는 광역발전의 측면에서 국토자원과 예산의 효율적 이용차원에서 정부에서 권장하고 실행하고 있다. 하지만 많은 선행연구 등에서 법·제도적 기반이 없는 것은 아니지만 기반구축이 제대로 되어 있지 못하며, 협력마인드의 형성이 부족할뿐더러 특히, 지방자치단체간 협력의 촉진기제인 재정적 기반이 취약함을 지적하고 있다. 이러한 점에 착안하여 본 논문에서는 지방자치단체간 협력을 촉진하기 위한 하위기제인 재정적 수단들을 제시하였다.

지방자치단체간 협력을 유도하기 위해서는 다양한 재정적 장치가 필요함에도 불구하고 우리나라는 외국에서와 같은 과세권, 기채권, 중앙정부나 상급정부의 재정지원, 지방자치단체간 경비부담, 세원공유, 기타수입 등의 조치가 없이 지방자치단체 자율적으로 협력하도록 규정하고 있었다. 다만, 최근에 광특회계 중심으로 협력사업에 대한 인센티브 부여는 있지만 아직 정착되지 못한 상태에 있다.

지방자치단체간 협력에 대한 마인드가 형성되고 공공서비스의 광역화 및 광역개발을 통한 지역경쟁력 강화, 재원의 부족한 예산의 효율적 이용의 측면에서 지방자치단체간 협력의 필요성이 부각되고 있는 점을 고려하여 향후 중앙정부의 재정적 인센티브의 강화 및 지방 스스로의 자율적 협력체계를 구축할 수 있도록 하는 지방세·재정시스템이 다양한 측면에서 강구되어야 할 것이다.

한편, 지방자치단체간 협력사업의 추진에서 재정적 기반구축과 관련하여 중요한 것은 참여 참여단체간의 비용분담의 기준이 중요하며 이의 기준설정은 수혜에 따른 분담원칙이 적용되어야 하는데 이를 위한 수평적(지방자치단체간) 또는 수직적(상·하 지방자치단체간) 모형에 대한 연구, 협력의 적정 대상사업 발굴, 협력사례의 운영 실태를 분석하는 등의 후속연구가 계속 진행될 필요가 있다.

【참고문헌】

- 강인성. 2007. 『협력적 행정서비스 전달을 위한 광역행정체제 연구』. 한국지방행정연구원.
- 국토해양부. 2008. 『광역도시계획수립지침』.
- 김선기. 2003. “자치단체간 협력사업의 활성화”. 『지방행정』. 10월.
- 김현호·김선기·박승규. 2010. 『기초생활권 발전정책의 효율적 추진방안』. 한국지방행정연구원.
- 대전발전연구원. 2007. 『대전대도시권 정립에 따른 지방자치단체간 협력에 관한 연구』.
- 박양호 외. 2004. 『통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(Ⅱ)』. 국토연구원.
- 배준구. 2008. “프랑스의 지역간 협력체제”. 『한국정책분석평가학회 추계학술대회』.
- 사득환. 2002. “정부간 관계(IRG) 변화와 지방정부간의 환경협력 방안”. 『한국지방자치학회보』. 4(1)
- 심영택. 2006. “지방세로서의 공동세 도입 논의에 대하여”. 『지방재정』. 한국지방재정공제회. 10월.
- 양영철. “지방재정건전성제고를 위한 지역상생발전기금의 역할과 향후 발전방안”, 『2010 지방재정세미나』. 한국지방재정학회.
- 염명배. 2001. “일본 사례로 본 지방자치단체간 전략적 제휴의 가능성 모색”. 『한국지방재정논집』. 6(1). 한국지방재정학회.
- 이재원 외. 1996. 『지방공공서비스공급의 광역화에 관한 연구-상수도·하수도·체육시설을 중심으로』. 경기개발연구원.
- 이원희. 2010. “자치단체 협력·연계 촉진 방안”. 『지방재정과 지방세』. 8월.
- 조기현. 2010. “지역상생발전기금의 정책적 의의와 향후 운용방안”. 『지방재정과 지방세』. 9월.
- 지역발전위원회. 2010. 『기초생활권 발전계획 우수연계협력사업 자료집』.
- 충남발전연구원(역). 2010. 『지방재생을 위한 시나리오: 인구감소에 대한 정책대응』.
- 최상철·송우경. 2009. “이명박 정부의 광역경제권 정책방향과 전략”. 『지역발전과 광역경제권 전략』. 지역발전위원회.
- 한표환·김선기. 2002 『자치단체간 협력사업 활성화 방안』. 한국지방행정연구원.
- <http://daytonos.com/wp-content/uploads/2007/09/taxsahring.pdf>