

중앙-지방정부간 관계

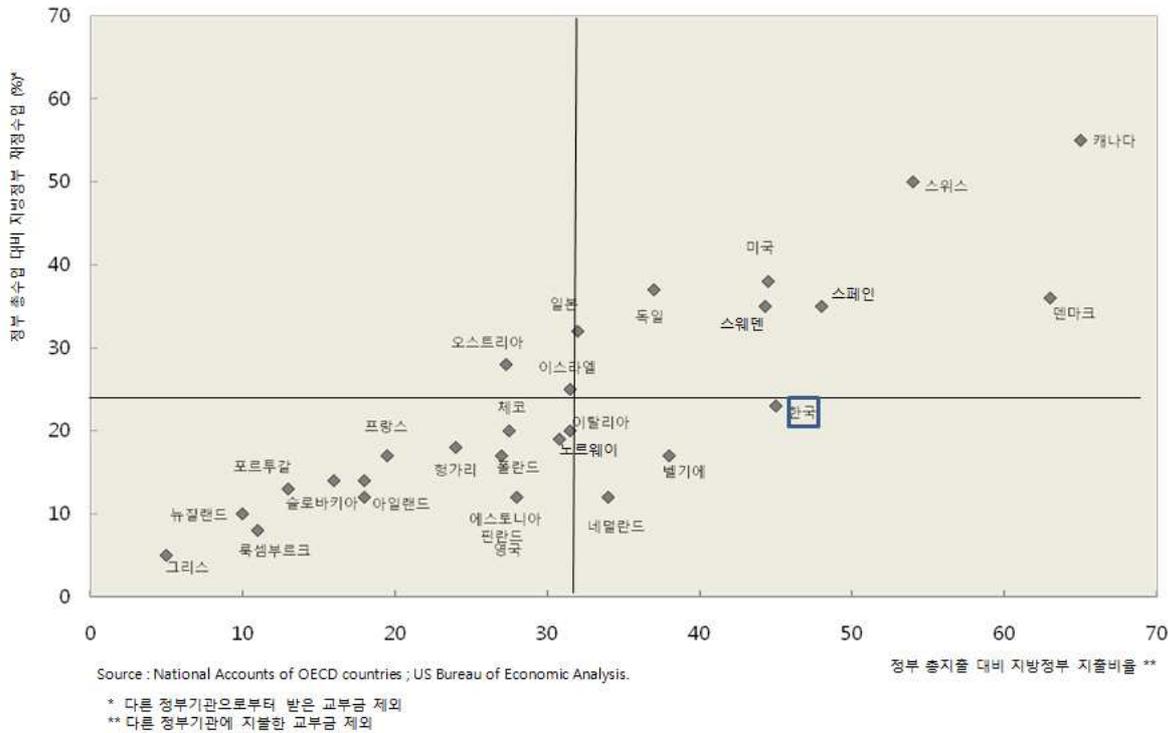
1. 개요

- OECD 국가들은 효율적인 지방의 재정운용 및 지방정부의 민주주의 증진 등을 목적으로 지방분권화를 추진하고 있음
- 그러나 2000년 이후부터 **노르웨이, 덴마크** 등 일부 국가는 다시 중앙집권화(recentralisation) 정책으로 전환하는 경향을 보임
 - 인구의 고령화에 따른 사회복지비에 대한 요구는 증가하지만 이에 대한 지방정부의 재정능력이 한정됨에 따라 의료복지 부문에서 중앙집권화 정책을 추진
- 분권화를 위한 다양한 방법들이 있으나 국가별 혹은 부문별로 중앙집권 정책으로 역행하는 경우도 있음
 - 그러므로 분권화는 정책적 목적(ends)이라는 보다는 정치구조 및 정치적 목표에 따라 변형될 수 있는 정책적 과정(process)으로 볼 수 있음
- 본지에서는 이러한 다층적 거버넌스(multi-level governance)에서 정부수준간 격차 및 이를 해소하기 위한 방안들을 국가 사례별로 살펴보고자 함

2. 정부수준(levels of government) 간 격차

- 분권화(decentralisation)는 정부의 총수입과 총지출 대비 지방정부의 수입 및 지출비율의 변화로 측정하며, 분권화의 정도는 OECD 국가별로 다양함 [그림 1]
 - **캐나다, 덴마크, 스위스, 미국** 등의 지방정부는 재정자립도가 높은 편으로 보다 분권화되어 있음
- 그러나 지방정부들은 지역 서비스 제공, 재정수입 확보, 적정한 가용자원 활용 등에 대한 책임을 갖고 있는 반면, 항상 그러한 능력을 갖추고 있는 것은 아님
 - 그러므로 지방정부의 역량을 갖추고 분권화를 시작할 것인지 혹은 분권화의 과정에서 역량을 개발시킬 것인지(learning by doing)는 분권화를 결정하는 중요한 고려요인임

[그림 1] 정부의 총수입 및 지출 대비 지방정부 수입 및 지출비율 (2006년)



- OECD(2009)는 다양한 정부수준간 격차를 정보, 역량, 재정, 행정, 정책격차 등 다음의 다섯 가지로 구분하고 있음

정보격차 (information gap)

- 정책을 설계하고 이행할 때 중앙-지방정부간 보유한 정보의 불균형을 의미
- 일반적으로 중앙정부보다 지방정부가 그 지역주민의 수요와 선호도 및 그 지역의 정책 이행과 비용 등에 대한 충분한 정보를 보유하고 있음
- 지방정부는 이러한 자료를 중앙정부에 적시에 공유하고 배포함으로써 중앙정부와의 정보격차를 줄여야 함

역량격차 (capacity gap)

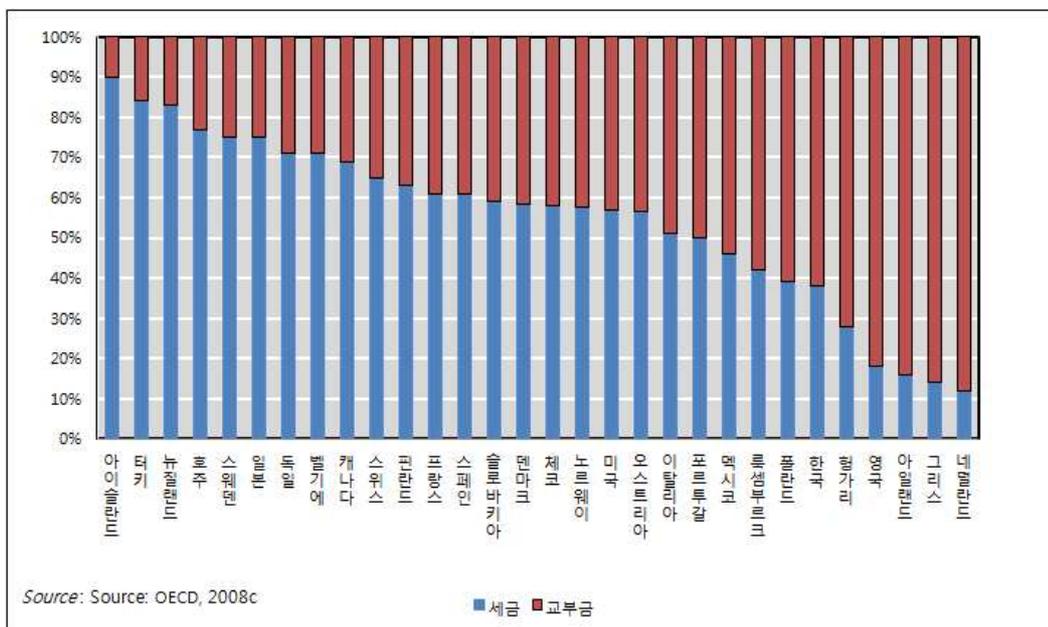
- 정부수준간 인적자원, 재정, 지식(기술), 인프라 등의 차이가 발생할 때 역량격차가 발생하며, 지방정부의 역량은 분권화 결정에 중요한 요인임

재정격차 (fiscal gap)

- 지방정부 수입(세금수수료 등) 및 지출간 차이는 재정격차를 반영하며, 이러한 격차는 수직(중앙-지방) 혹은 수평(지방간)적 교부금 지급을 통해 보완됨

- [그림 2]와 같이, 네덜란드, 그리스, 아일랜드, 영국, 한국 등 일부 국가 지방정부의 교부금(transfer fund) 비율은 상대적으로 높게 나타나며 이에 따라 중앙정부에 대한 재정 의존도가 높은 편임
- 이러한 재정적 의존은 국가의 목표가 평등성(equalisation)의 원칙에 입각하여 교부금을 제공하고자 할 때 더욱 심화되는 경향이 있음
- 교부금의 유형과는 무관하게 지방정부는 중앙정부에 재정적으로 의존하게 되고, 중앙정부는 비용부담이 보다 높은 공공서비스를 전달하는 지방정부에 의존하게 되는 현상이 나타남

[그림 2] OECD 국가들의 재정격차 (fiscal gap)



행정격차 (administrative gap)

- 행정격차는 지방정부간 행정 구분과 기능적인 경제권(functional economy areas)이 서로 일치하지 않을 때 발생함
- 대런던(Greater London), 캘리포니아의 실리콘 벨리 등의 경우는 각기 다른 행정구역이 잘 연계되어 기능적인 경제권을 구성하는 좋은 사례임

정책격차 (policy gap)

- 지방의 정책 수요(needs)와 국가의 정책실행간 불일치가 존재할 때 정책격차가 발생
- 특히, 이러한 격차는 중앙부처가 용수, 에너지, 투자 등 범분야적(cross-sectoral)인 정책 분야를 수직적으로 접근할 때 발생하기 쉬움
- 개별 중앙부처가 지방에도 영향을 미치는 범분야적인 사업을 독자적인 방식으로 추진할 때, 결합형(joined-up) 혹은 범정부적(whole-of-government) 접근의 가능성은 더 낮아짐

3. 정부수준(levels of government) 간 격차해소를 위한 사례별 연구

(1) 중앙-지방정부간 조정기구 (co-ordinating bodies)

- 조정기구는 다양한 정부간 역량 및 정보격차를 해소하기 위한 목표로 설립됨
 - 지방자치도시협회 등과 같은 정부기관 혹은 비정부기관으로도 설립
- **노르웨이** 등 일부 국가에서는 조정기구가 중앙정부의 의사결정권자에게 지방정부의 이익을 대변하기도 함

<사례 1>

노르웨이: 지방당국 협의회 [www.ks.no] (Association of Local and Regional Authorities)

- 노르웨이 지방당국협의회(KS)는 노르웨이 도시연맹(1903년)과 市정부연합(1923년)을 통합하여 '72년 설립됨
 - '06. 4월 현재, 431개 市정부(municipalities), 19개 카운티, 약 500여개의 공기업이 회원 가입
- 기능 : 중앙정부와 협의, 지방 민주주의 증진, 지방정부 구조개혁, 지역개발, 훈련 및 개발 프로그램 제공, 지방정부에게 서비스 제공(보건복지, 교육 등), 지방 전자정부 추진 및 지속가능한 공동체 개발 등
- **이사회(Executive Board)**는 15명의 회원으로 구성되어 있으며, 협의회 업무에 대한 전체적인 책임을 담당
- 지방정부의 개발 파트너로서, 시민의 요구에 부응하는 효율적이고 독립적인 지방정부를 지원
 - 중앙정부, 의회, 노동조합연맹 등 관련기관에게 회원들의 이익을 대변하며, 회원을 대신하여 중앙차원의 단체교섭(collective bargaining) 추진
- 또한, 지방정부(회원들) 간 경험 교환을 촉진하고 중요한 개발 및 제반 사항에 대한 자문 및 정보를 제공

<사례 2>

호주 연방-州정부협의회 [www.coag.gov.au] (The Council of Australian Governments: COAG)

- **호주 연방-州정부협의회(COAG)**는 국가적으로 중대하고 다양한 수준의 정부들간 협력이 필요한 정책적 개혁의 입안, 개발 및 이행을 위해 州정부와 연방정부간 합의로 '92년 5월에 설립
 - 연방총리, 州총리, 자치지구 수장 및 전국 지방정부연합회장 등으로 구성

- '92년 12월, 연방총리의 주재로 첫 회의가 소집되었으며, 협의회(COAG)는 필요에 따라 소집
 - 현 Kevin Rudd 총리는 연방-州政府협의회(COAG) 활성화를 위해 연 4회 개최 방침
- 또한 연방-州政府 간에는 40여개의 각료협의회가 해당분야별로 있어서 정책적 개혁을 주도, 개발, 감시하며 특히 협의회(COAG)에서 논의될 정책개혁 과제를 개발하고 이행 감독
 - 각 각료협의는 해당분야별 연방과 州,에서 1년에 1-2회 정도 개최
- 최근 들어, 많은 현안들이 이 협의회(COAG)를 통해서 해결되고 있으며, 특히, 국가경쟁정책, 수자원개혁, 환경규제, 반테러정책, 권총소지 제한 등에 대한 주제 토의
- 협의회(COAG) 사무국은 총리내각부(Department of the Prime Minister and Cabinet) 안에 설치되어 있으며 연방-州政府간 사무를 담당하고, 의장인 총리의 업무를 지원
- 협의회(COAG) 하에서 연방정부, 州政府 및 자치정부는 경쟁, 규제개혁 및 인적자원에 중점을 둬으로써 국가경쟁력을 향상시키기 위한 개혁의제에 합의하였음
 - 즉, 행동의 자율성 증대 및 다양한 정부수준 내에서의 공공서비스 전달 책임성 향상 등으로, 이러한 개혁은 연방, 州政府 및 자치정부간 재정관계에 상당한 변화 초래
- 협의회(COAG)는 연방-州政府간 재정관계에 대해 중요한 프레임워크를 제공하는 새로운 정부간협정(Intergovernmental Agreement)을 통한 협력을 재확인하였음
 - 州정부의 서비스 전달 관련, 연방정부에 의한 지시를 줄이고 공공서비스의 질과 효과성을 향상시킴으로써 州정부의 서비스 전달방식의 유연성 증대
- 협의회(COAG)는 **개혁위원회(COAG Reform Council)**를 독립된 기관으로 설립
 - 개혁정책이행에 대한 독립적이고 실증적인 모니터링을 제공하고 인센티브가 지급되기 전에 모든 정부들의 성과 달성여부를 평가 및 보고
- 협의회(COAG)와 개혁위원회는 조정기구로서 다양한 정부기관간 협력을 증진하고 역량을 강화하며, 동시에 **정책, 재정 및 정보격차**를 줄이기 위한 사례를 제시

(2) [준]통합 메커니즘 [(quasi-)integration mechanisms]

- (준)통합메커니즘은 정부간 수직 및 수평적 조정에 영향을 미치며 다양한 정부수준간 격차를 해소하기 위한 수단으로 다양한 방식의 지방정부 협력을 포함함
- 지방정부의 수평적 협력을 통해 다른 지방정부에서 개발한 툴을 공유하거나 경제개발 사업에 참여함으로써 지방정부간 긍정적 영향을 미칠 수 있음

합병 (mergers)

- 지방정부의 합병(mergers)은 대규모의 지방정부가 보다 효율적이라는 전제하에 시작됨
 - 경제규모(scale of economy)로부터 얻는 이득이 크다고 보기 때문에 지방정부 합병 시 보다 효과적인 서비스 제공자가 될 수 있다고 봄
- 합병(mergers)의 방법은 국가별로 **자발적** 혹은 **의무적 합병**으로 구분됨

<사례 3>

덴마크 지방정부 합병(mergers)

- 덴마크 정부는 '07년 행정개혁과정에서 270개의 지방정부(municipalities)를 98개로 축소
- '04년부터 정부는 공청회와 시민과의 토론을 통해서 합병 지역을 선택하도록 하였음
 - 합병될 주민의 최소인원은 2만 명으로 32개의 지방정부는 합병되지 않고 그대로 존치
- 이에 따라, 합병된 지방정부들은 합병 후보지역과 협상을 시작하였으며, 지역투표를 통해 시민들은 자신이 선호하는 지역을 투표할 수 있는 기회를 가짐
- 지방정부가 선호하는 합병지역을 선택할 수 있다는 점에서 지방정부간 합병은 자발적인 것이었으며 중앙정부는 지방정부간 합의가 제대로 이루어지지 않을 경우만 개입
 - 궁극적으로 중앙정부는 2건의 합병 사례에만 개입하였음
- 이러한 합병과정의 목적은 카운티 수준에서 지방정부로 전환함으로써 지역의 서비스의 질을 향상시키고자 하는 것임

지방정부 협력 (Municipal Cooperation)

- 지방정부간 협력을 통해 적정한 시민을 확보하고 공공서비스 전달의 효율성 및 효과성 증진에 기여한다면 합병(merger)의 대안이 될 수 있음
- 지방정부 협력은 합병(merger)에 비해 정치·문화적 저항이 약하기 때문에 많은 OECD 국가들이 선호하는 정책임
 - 특히 프랑스와 핀란드는 지방정부간 합병(merger)을 이룬 사례가 없었음
- 프랑스의 지방 정치관료 및 36,000개 이상의 코뮌(최소행정구역)들은 합병을 선호하지 않기 때문에 중앙정부는 이들에게 합병을 제안하지 않았으며, 대신 내부 공동체 조직을 창설하여 행정도시(코뮌)간 협력이 촉진되도록 장려함
 - 이러한 지방정부 공동체는 법적 근거를 갖고 州정부의 일부 지원을 받고 있음

<사례 4>

프랑스 지방정부 협력

- 프랑스는 36,000개 이상의 코뮌으로 구성되어 있으며 이들간 자발적 협력이 잘 이루어짐
 - 지방정부(도시)간 합병을 강력히 반대하지만 지방정부(도시)간 협력의 필요성은 명백히 인정하고 있음
- 프랑스 코뮌은 약 19,000개의 코뮌체계(inter-communal structures)로 구성되어 지방정부(도시)간 수평적 협력 촉진을 목표로 함

- 현재 코뮌체계(inter-communal structures)는 '92년 설립되어 '99년 수정되었으며, 현재 3 개의 상위공동체(supra-communal structures)를 두고 있음
- 즉, 코뮌공동체(communities of communes, 1890), 공동체집합(agglomeration communities) 및 도시공동체(urban communities) 등이 있음
- 각 코뮌 그룹에는 "코뮌 상호협력을 위한 공공기관(EPCI: Public Establishment for Inter-Communal Cooperation)"이 조직되어 있음
- EPCI는 선출된 관료(elected officials)가 아니라 市위원회(municipal councils)의 대표단으로 구성되어 있음
- 중앙정부는 지방정부(도시)들의 EPCI 형성을 장려하기 위해 "공동체간 보조금(inter-communality grant)"을 제공함
 - 지방정부(도시)간 기업 유인을 위한 세금비율 경쟁을 금지하기 위해 설립된 "단일 기업 세금(single business tax)을 받아들인 코뮌에게 제공
- 한편 EPCI는 법적 근거를 얻기 위해 州정부의 허가를 받아야 함

(3) 성과측정 (performance measurement)

- OECD 많은 국가들은 지방정부의 성과측정을 위한 지표체계를 마련하였음
 - 특히 지방정부가 주민들에게 제공하는 공공서비스를 모니터하고 평가하기 위한 지표 준비
- 이러한 성과 지표들을 통해서 정부기관의 정책 담당들 간 연계를 강화하고 역량을 강화하는 데 도움이 될 수 있음

[표 1] 지방정부 서비스를 측정하기 위해 OECD 국가들이 사용하는 측정지표 (예시)

분류		사례	국가/시스템
내용 (context)	인구	· 인구, 성별, 연령, 결혼여부, 출생 및 사망	
	서비스 내용	· 용수공급의 불규칙성 · 극장 및 콘서트에 대한 평균지출비용 · 교통에 의한 대기오염	이탈리아(지역정책)
투입 (inputs)	물질	· 지자체 요양원(nursing home) 침대	핀란드
	인력	· 서비스에 필요한 정원 수 · 교사의 수와 자격요건	터키(BEPER) 핀란드
	재정	· 순수 운영지출비용 · 교육 지출 · 위촉된 수입과 지출	노르웨이(KOSTRA) 핀란드 네덜란드
	정책적 노력	· 정부수준 및 부문별 현금 지출 · 도시계획사업 문서 준비 및 허가	이탈리아
산출 (outputs)	정책적 산출물	· 거주자의 숫자 · 수거된 고형폐기물(solid waste)의 양 · 내과, 치과 등 방문 · 건축허가 발행 · 발행된 여권 및 운전면허증 수	터키(BEPER) 핀란드 호주 네덜란드
	서비스범위	· 홈서비스를 받는 고령의 거주자 비율	노르웨이 (KOSTRA)

		· 유치원에 등록한 아이들의 비율 · 전체 인구대비 사회복지서비스의 수혜자 비율	
	효율성	· 전달된 산출물 단위별 정부 지원 · 지출의 효율성 : 작년도 정부지출금 대비 지출수준의 달성도 · 1-5세의 유아방 아이들 · 교수 한 명 대비 아이들의 숫자 비율 · 사용자 한 명당 지출 비용	호주 이탈리아 노르웨이(KOSTRA) 스웨덴(교육) 스웨덴(요양원)
성과 (outcomes)	정책적 성과	· 교육전환비용 · 이민자들의 언어능력 향상	노르웨이(KOSTRA) 네덜란드
	효과성	· 특정질병의 비용효과성 측정 · 승객들 · 중등교육을 마친 학생들의 비율	핀란드(병원) 네덜란드(교통) 스웨덴(교육)
	평등성	· 서비스 사용의 지질학적 변수 · 특정그룹의 1,000명 당 단위 · 연령대별 거주자들의 홈케어 수혜자 비율	핀란드(병원) 독일(베를린) 노르웨이(KOSTRA)
	품질	· 필요한 지원을 제공한 일수 · 노인을 위한 홈케어를 개인에게 제공하는 제공자의 수	네덜란드 덴마크
	여론	· 지역서비스에 대한 고객만족도 조사	네덜란드

<사례 5>

유럽연합(EU) 구조기금(Structural Funds)

- '00~06년 사업기간동안 "유럽연합(EU) 구조기금"의 성과를 모니터하는 메커니즘으로 특히 "성과적립금(performance reserve)"을 중점적으로 다룸
- 성과적립금은 성과지표와 목표를 설정하고 명확한 재정 인센티브를 유도함으로써 성과 향상을 증진시키기 위한 혁신적인 제도임
- 성과적립금은 사업 전체예산의 4%를 적립하였다가 특정 목표가 달성되었을 경우에만 그것을 배분하는 방식으로 운영되며, 회원국들은 EU집행위원회와 협의하여 자신의 지표와 평가방식을 선정하기 때문에 국가별로 운영방식은 다양함
- 이러한 메커니즘 선정은 국가별 의무사항은 아니지만, 모니터링과 평가의 중요성 및 모니터링 시스템 향상의 필요성을 인식시켜줌

<사례 6>

노르웨이 KOSTRA [www.ssb.no/kostra]

- KOSTRA는 "자치정부-자치도시간 보고(Municipality-State Reporting)"라는 의미로, '95년 4개의 자치도시에서 시작하여 '02년 전국에 걸쳐 본격 운영되기 시작함
- 노르웨이는 중앙정부가 교부금 할당에 권한이 많기 때문에 지방정부에 대한 상당한 자료가 요구됨
 - 지방정부에 대한 정보수집은 주제별로 개별 부처의 책임으로 업무가 중복적이며 중앙-지방정부에 많은 행정적 부담으로 작용
- KOSTRA는 지방정부에서 중앙정부, 혹은 지방정부간 지방정부에 대한 데이터를 전달하기 위한 정보시스템으로, 지방정부의 통계자료 수집, 처리 및 배포에 상당한 변화를 가져왔음

<주된 기능>

- 중앙 및 지방정부에게 지방정부(도시)에 대한 보다 나은 정보를 제공하기 위함
 - 서비스, 인사, 회계 등 다양한 정보를 통합하고, 지방정부(도시)간 정보의 호환성이 증대됨
- 보다 효율적인 보고체계. 지방정부(도시)로부터의 모든 데이터 보고는 전자화되어 있으므로, 같은 데이터를 중복적으로 수집할 필요가 없음
- 지방정부에 대한 데이터 수집과 보고 시간간격이 약 1년간 소요되었던 반면, KOSTRA 도입을 통해 한 달로 단축되면서 보다 적시에 필요한 정보를 얻을 수 있게 됨

(4) 임시/비공식 회의 (ad hoc and informal meetings)

- 정부기관들간 임시/비공식 회의는 수평·수직적 네트워크를 구축하기 위한 기회를 제공함
 - 벨기에와 네덜란드는 전자정부 운영 담당자들 간 공식채널 뿐만 아니라 비공식 채널을 통해 의사소통 진행
- 임시/비공식 회의는 정부수준과 관계없이, 공무원들이 서로 개인적으로 쉽게 잘 알 수 있는 작은 국가에 더욱 적합한 유형임
 - 호주, 브라질, 룩셈부르크와 슬로베니아 등은 모두 이러한 유형의 비공식 회의를 활용하여 다계층(multi-level) 정부 관계를 관리하고 있음

4. 맺음말

- 공공행정 분야의 이해관련자들이 중앙 및 지방정부, 공공기관 및 민간기관에까지 확대되고 복잡해지면서 일관적인 정책설계 및 효율적인 정책이행이 보다 중요해짐
- 특히 중앙-지방정부간 관계에서는 정보, 재정, 역량, 행정 및 정책적 격차(gaps)가 주요 과제로 인식되고 있으며,
 - 이를 해소하기 위해 중앙-지방간 계약 뿐만 아니라 조정기관 설립, 통합메커니즘, 성과측정, 비공식회의 등 다양한 방법들이 OECD 국가에서 실행되고 있음
- 노르웨이와 호주의 사례에서 보듯이, 정부기관 혹은 민간기관이든 제3의 기관의 조정능력을 통해 중앙-지방정부간 정보격차 및 역량격차를 완화할 수 있음
- 또한 노르웨이 KOSTRA와 같이 중앙-지방정부간 정보격차를 해소하기 위한 수단으로 전자정부 및 ICT의 활용을 제고할 수 있음

[참고문헌]

OECD(2009), *Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government*, OECD Publishing, Paris.

OECD(2009), “Bridging the Gaps between Levels of Government” , *Policy Brief October 2009*, Paris.

www.ssb.no/kostra

www.ks.no

www.coag.gov.au

OECD 한국센터 공공관리정책분부는 OECD회원국 및 아시아 태평양 국가의 공공거버넌스에 관한 정보를 매월 제공하고 있습니다.

서울시 동대문구 회기로 87 OECD 대한민국 정책센터 공공관리정책분부
웹사이트 www.oecdkorea.org / 작성 및 문의: 김현정 연구원 ckim@oecdkorea.org