

지방정부 재정역량 제고에 관한 사례 연구 -용인시 채무제로화 정책을 중심으로

A Study on the Improving Fiscal Capability of Local Government -Focusing on the case of zeroing debt policy in Yong-in city

최선미

연세대학교 행정학과 SSK 미래정부 연구센터

Seonmi Choi(sunmi2142@yonsei.ac.kr)

요약

본 연구는 용인시의 채무제로화 정책과정은 Kingdon의 다중흐름모형을 통해 분석하여 지방정부의 재정역량 강화 및 경쟁력 제고에 기여하고자 하였다. 용인시는 2012년 기준 약 8,000억원의 지방채무를 가지고 있었으나 2017년 초 채무상환을 완료하였다는 점에서 분석대상으로 선정하였다. 분석 결과 첫째, 정책문제의 흐름은 용인시의 채무지표에 대한 인식, 경전철사업의 실패 및 역북지구의 택지분양 실패이다. 둘째, 정치의 흐름은 새로운 지방자치단체장의 당선과 공무원 예산 삭감 등의 행정부 협조, 주민들의 협조로 볼 수 있다. 셋째, 정책대안의 흐름은 대규모 투자사업 축소, 유희공유 재산 매각을 통한 세입확대 및 세수증대, 경전철 활성화 정책이다. 이러한 정책문제의 흐름, 정치흐름, 정책대안의 흐름이 독립적으로 흐르다가 부동산경기 활성화와 역북지구 매각이라는 정책의 창이 열리면서 경전철 활성화 등의 기타 정책적 요소와 결합하였다. 이 과정에서 긴축재정을 위한 관계기관 협상과 설득 등의 정책선도가의 역할이 크게 작용하였다. 이러한 정책의 산출물로서 용인시는 채무제로를 달성하게 되었다. 본 연구를 통해 지방재정 역량 제고를 위해서 정책선도가의 역할의 중요성 뿐만 아니라 행정부와 시민의 협조, 대형 투자사업 추진 검토체계 등의 제도적 보완이 필요함을 밝혔다.

■ 중심어 : | 지방재정 | 정부역량 | 정책실패 | 정책사례 | 다중흐름모형 |

Abstract

The purpose of this study is to analyze debt zeroing policy process of Yong-in city based on the Kingdon's Multiple Stream Framework in order to contribute to strengthening financial capacity and competitiveness of local governments. This study focused on the Yong-in case because the city had a local debt of about KRW 800 billion as of 2012, but it completed the debt repayment in early 2017. The results are as follows. First, policy problem streams are the perception of Yongin City's debt indicator, the failure of the LRT project, and the failure of sale of buildinglots of Yukbuk district. Second, in the political stream, there have been the election of new governors, cooperation of local administration and citizens like budget cut. Third, policy alternative streams are the reduction of large-scale investment projects, the expansion of revenues through the sale of idle shared properties, the increase of tax revenues, and the activation of light rail. As the each streams flowed independently, the window of policy change opened by the revitalization of the real estate market and the sale of buildinglots of Yukbuk district and combined with other policy factors such as the activation of the light rail. In this process, the role of the policy entrepreneurs such as negotiation and persuasion of the related institutions influenced achieving tight fiscal policy. As a result of this policy output, Yongin City achieved zero debt. This study suggests that it is necessary not only the importance of the role of policy entrepreneurs but also of the administrative and citizen cooperation and the institutional complement such as a large scale of the investment review system

■ keyword : | Local Finance | Government Capability | Policy Failure | Policy Case | Multiple Streams Model |

* 이 논문은 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A3A2067636)

접수일자 : 2017년 12월 29일

심사완료일 : 2018년 01월 31일

수정일자 : 2018년 01월 26일

교신저자 : 최선미, e-mail : sunmi2142@yonsei.ac.kr

I. 서론-연구목적 및 필요성

지방자치제도가 도입된지 20여년이 지나 지방분권이 어느 정도 정착되고 있는 상황에서도 여전히 지방재정의 위기는 학계 및 실무 차원에서 지속적으로 제기되어 왔다. 일반적으로 지방자치단체의 재정위기는 정치, 경제, 사회, 행정 등의 다양한 요인에 의해 발생하며 재정 운영과정에서 방만한 재정운영, 비효율적인 예산운영 및 징세, 전문성 및 재무정보의 부족, 수입의 과대 추경, 여유자금의 재테크 잘못 등으로부터 발생한다[1]. 한국의 경우 특히 지방자치단체 차원에서 추진하는 SOC 등의 대형사업 추진이나 지방공기업 부채증가로 인해 사업 자체 뿐만 아니라 해당 자치단체의 파산위기를 초래하게 되었다. 용인경전철 역시 2013년 당시 약 8000억원의 채무를 진 바 있으며, 올해 5월 의정부경전철이 계속된 적자누적으로 파산선고를 받아 의정부시 재정에 막대한 손해를 끼치게 되었다. 이에 따라 지방재정 위기 문제는 더 이상 학계나 공무원들의 문제가 아니라 이로 인해 피해를 입게 되는 지자체 주민의 문제이자 사회적 문제로 볼 수 있다.

그러나 지방재정 위기의 심각성에도 불구하고 국내의 지방자치단체 파산 관련 연구는 법제도적 차원에서 당위적 대응방안만을 제시하고 있으며, 이마저도 해외의 한정된 사례 분석에 기반하여 국내적 상황에 적실성 있는 정책대안을 제시하지 못하고 있다. 한국의 지방자치단체들은 위기상황에서 중앙정부의 지원을 통해 부족한 재원을 조달하여 심각한 재정위기를 겪는 사례가 많지 않았으나[2] 현재 나타나고 있는 과도한 지방채무, 전반적인 경제 상황 악화를 고려할 때, 지방자치단체 재정건전성을 실현하기 위한 근거가 될 수 있는 국내사례를 중심으로 정책학적으로 분석한 연구가 필요하다.

이에 본 연구에서는 2014년 기준 채무 7848억원으로 전국 지방자치단체 채무 1위에서 2017년 채무제로를 달성한 경기도 용인시 사례를 바탕으로 대표적인 정책 실패사례에서 재정위기를 어떻게 극복할 수 있었는지 용인시의 채무제로화 정책과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 통해 분석하여 향후 지방자치단체의 정책학습 및 정책환류에 기여하고자 한다. 위 사례는 특히, 의정

부, 김해 경전철 등 대규모 민간투자사업 실패로 인하여 지방자치단체 재정악화가 문제되는 상황에서 사례 자체의 중요성 뿐만 아니라 정책학적 관점에서 정책과정을 면밀하게 분석함으로써 재정위기를 겪고 있는 다른 지방자치단체에 정책적 시사점을 제공할 수 있다. 또한 본 사례 분석을 통하여 범제도적 접근이 아니라 정책적 접근을 통해 이론적으로도 시사점을 제공하고 지방자치단체의 재정건전성 강화 뿐만 아니라 지방정부의 재정역량 강화 및 경쟁력 제고에 기여할 수 있다.

II. 이론적, 제도적 논의 및 분석틀

1. Kingdon의 다중흐름모형

Kingdon의 다중흐름모형은 정책변동을 설명하기 위한 모형으로 주로, 의제 형성 과정에서의 역동성과 복잡성을 설명하는 모형이다[3][4]. 특히 사회적 이슈가 어떠한 사회적 환경에서 어떤 계기를 통해 정부의 공식 의제로 채택되는지에 관한 측면에 논의의 초점이 있다[3-7]. Kingdon은 정책 문제 해결 과정의 구성요소를 각각 정책 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대안의 흐름으로 지칭하여 모형을 제시한다. 이 모형 내에서 각각의 흐름은 독립적으로 전개되다가 어느 시점에 결정적 계기를 통해 결합하여 정책이 형성되며 세 흐름이 결합되는 순간을 '정책의 창(policy window)'이 열리는 순간으로 본다[5-8]. 여기서 어떤 맥락에서 결합하는지에 따라 정책의제의 내용과 형태가 다르게 결정된다[5]. 이러한 Kingdon모형의 구조틀을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정책문제의 흐름이다[8]. 여러 가지 사회 문제 중 일부가 중요한 사안으로 여겨짐에 따라 공중의제가 형성되고 이를 해결하기 위해 정부가 문제를 검토하는 과정을 정책의제단계로 볼 수 있다. 정책문제의 흐름은 정책 의제로 넘어온 사회 문제에 대해 정부가 주목하고 인식하는 과정을 정책문제의 흐름이라고 한다[9-12].

둘째, 정치의 흐름이다. 정치의 흐름은 국민 여론의 변화, 행정부 및 입법부 등 정권교체, 국가적 분위기, 정당 의식의 변화 또는 이익집단 활동 등에 의해 영향을

받는다[5][13].

세 번째 흐름은 정책대안의 흐름이다. 정책대안의 흐름은 정부관료, 국회의원, 연구자 등의 전문적인 정책공동체가 제안하는 다양한 정책대안을 정책결정가가 실행가능성과 가치수용성, 정책공동체 구성원의 가치체계 등에 따라 수용하거나 변화하면서 새로운 대안으로 나타나는 것을 의미한다[5][9].

이러한 3가지 흐름은 각각의 역학과 규칙에 따라 작용하며 이어지다가 특정 시점에 3가지 흐름이 결합하는 순간을 정책이 형성되는 기회로 보며, 이를 정책의 창이 열렸다고 판단한다[5][11][13][14]. 정책의 창이 열리는 특정한 시점은 행정부 교체 등 정치적 흐름의 변화가 발생하거나 사회에서 강력한 문제 또는 정책대안이 나타날 때이다[11][15][16].

이 세 가지 흐름이 결합하여 정책의 창이 열리는 과정에서 특히 '정책 선도가(policy entrepreneur)'의 역할이 중요하다[13][17][18]. 정책 선도가는 '정책의 방향이 자신이 기대하는 방향으로 이루어지도록 하기 위해 각각의 흐름을 결합하고 정책의 창을 열어 정책의제 설정이나 정책의 변동을 적극적으로 유도하는 존재'[8][11][19]이다. 따라서 정책의 창이 열렸을 때 논의 전개의 핵심이 정책선도자의 출현 및 정책의제를 결정하는 역할이라고 볼 수 있다. Kingdon 모형에서 정책선도자라는 요소는 누가 정책 선도자의 역할을 맡고 있는지에 대해 관심을 기울이게 함으로써 정책 결정의 방향에 영향을 미치는 주요 세력에 대해 분석할 수 있는 틀을 제공한다는 점에서 의미가 있다[5].

Kingdon의 다중흐름모형을 활용한 정책연구는 다양한 분야에서 활용되어져 왔으며 Kingdon모형 자체의 적실성을 분석한 연구와 실제 정책의제형성과정에서의 적용사례를 분석한 연구로 나눌 수 있다. Kingdon모형을 활용하여 실제 정책의제형성과정에서의 적용사례를 분석한 연구의 경우 EU의 설탕개혁사례 분석을 통하여 제도적 모호성의 영향력을 도출한 연구, 지방정부의 긴급상황관리정책 결정과정을 분석하거나 온실가스배출권 정책 변화과정을 분석한 연구 등이 있다[20-22]. 또한 국내의 경우 주로 복지정책과 교육정책 의제형성과정을 분석한 연구가 다수를 이루고 있다. 먼저, 복지정

책과 관련하여 기초연금제도, 노인일자리아업의 정책변동, 예술인복지법 정책결정과정 등 복지정책의 도입이나 변동에 관하여 각 사례를 분석하였다[13][23-25]. 한편, 교육정책과 관련하여 아동성범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착제도 형성과정, 학교폭력 예방대책 정책의 변동과정, 수석교사제 정책과정 등을 Kingdon모형을 통하여 정책변동과정을 분석하였다[5][12][26].

기존에 정책과정에 Kingdon모형을 분석한 연구들은 주로 정책도입이나 입법과정을 분석한 연구였으며, 각 사례마다 적용되는 양상이 다르게 나타나 어느 하나의 흐름이 중요하다고 볼 수 없다. 또한, 다양한 정책분야에서 활용되지만 특히, 복지·교육정책 분야에서 많이 활용되는 모형으로 볼 수 있다. Kingdon모형은 기본적으로 정책의제형성과정이나 정책변동과정을 설명하는 모형으로 용인시의 채무위기 극복과정이 의제형성으로 볼 수는 없지만 정책실패를 극복해가는 과정에서의 역할을 설명하기에 적합하다고 판단하였다. 즉, 채무를 극복해 나가는 과정에서 나타나는 정치의 흐름, 정책의 흐름, 문제의 흐름, 정책선도자의 역할의 강조 뿐만 아니라 우연성과 같은 비합리성, 정책의 창을 통하여 설명할 수 있다는 점에서 많은 이론 가운데 Kingdon모형을 활용하였다.

2. 지방자치단체 파산 관련 연구

지방자치단체의 파산과 관련한 연구는 주로 사례분석을 통한 정책대안 제시가 주를 이룬다[27-30]. Gelfand, M. D.(1978)에 따르면 뉴욕시의 재정위기극복 사례를 분석하면서 채무한계, 세입세출한계 설정을 통한 지방재정통합을 제안하였다. Coe, C. K.(2008)은 지방재정위기를 극복하기 위한 세 가지 실천적 시사점으로 재정위기를 사전에 예측하기 위한 지방정부의 모니터링과 이러한 문제를 해결하기 위한 지방주체들의 지원, 세율향상이나 지출감소 등을 포함한 강력한 제재수단 등을 제시하였다. Zafra-Gómez, J. L., et al.(2009) 역시 지방재정위기를 미리 감지하여 예방하기 위한 재정모형을 제시한 바 있다.

국내의 지자체 파산과 관련한 연구는 주로 법제도적 관점에서 사례연구나 제도소개, 파산의 원인 파악에 그

치고 있어 이에 대한 활발한 연구가 필요하다. 특히, 미국의 지방자치단체 파산과 관련하여 제도 소개 및 분석, 한국에의 적용가능성을 타진하는 연구가 많다 [1][31-34]. 한편, 일본의 재정위기 사례 관련 연구는 주로 유바리시 재정파산 사례를 중심으로 재정위기 및 대응전략을 분석하여 국내 시사점으로서 거버넌스 구축 방안, 지방정부 역할 설정, 효율적인 감시 및 통제 주체 확보, 지방의회와 주민의 구체적인 역할 설정, 지방자치법의 개정 및 지방재정 건전성 확보를 위한 체계적인 제도 및 법률의 제정 등이 제시되었다[35-37]. 장선희(2011)는 지방자치단체 파산의 특수성에 대하여 글로벌 위기 전후 독일의 관련 제도분석을 바탕으로 국내에의 시사점을 도출하였으나 이 역시 법제도적 관점에서 시사점을 도출하였으며 국내의 상황보다는 외국 사례를 중심으로 분석하여 국내에 바로 적용하기에는 한계가 있다. 국내에서 제도 자체를 분석한 연구들은 주로 지방재정의 위기 원인 및 현행 대응제도를 분석하여 지방재정위기 극복을 위한 자주재원확보, 지방세입 구조 개편 및 세출사무 조정, 지방채 발행 시 주민투표를 통한 승인, 재정위기관리제도(재정위기관리시스템 구축 및 재정파산제도 도입), 지방재정자율성 확대 및 재정책임성 강화, 주민참여제도 개선 및 법적 개선방안으로서 지방자치단체 파산제도를 제시하였다[2][39-42].

이상의 지자체 파산 관련 논의는 주로 외국의 한정된 사례를 중심으로 법제도적 관점에서 분석이 이루어져 왔다는 점에서 재정위기를 겪고 있는 국내 지방자치단체 사례를 중심으로 정책적 관점에서 접근한 연구가 필요하다. 즉, 국내 사례를 바탕으로 진행경과와 해결 절차를 분석할 때 보다 적실성 있는 정책적 시사점을 도출할 수 있다. 따라서 용인시 사례를 바탕으로 전술한 Kingdon모형의 이론적 틀에 따라 지방자치단체 파산 위기의 극복과정을 분석하여 기존의 지자체 파산 관련 연구의 흠결을 보완할 수 있다.

III. 연구모형

1. 분석 사례

본 분석에서 분석대상으로 삼은 사례는 경기도 용인시 채무극복 사례이다. 지방재정위기 사례로서 성남시나 경전철사업으로 비슷한 정책실패를 겪고 있는 의정부시 등 많은 사례를 두고 용인시를 대상으로 한 것은 용인시의 경우 8000억원에 달하는 채무로 전국 지방자치단체 채무 1위인 재정위기를 겪었던 것과 동시에 이러한 막대한 채무를 3년만에 상환완료하게 된다. 뿐만 아니라 경전철로 인한 정책실패, 역북지구 등 대규모 토지사업 실패, 자치단체장의 연이은 구속 등의 실패 측면과 건축제정 및 주민협조, 단체장의 노력, 부동산 경기 활성화라는 외부적인 환경 등 다양한 측면에서 풍부한 함의를 줄 수 있다. 즉, 정책실패와 성공을 비교하여 살펴봄으로써 정책학습 수단이 될 수 있고 비슷한 재정위기를 겪고 있는 지방자치단체에게 향후 위기극복과정을 위한 하나의 모델이 될 수 있음에 용인시를 분석 대상으로 선정하였다.

2. 분석 모형

본 연구에서는 용인시의 채무위기 극복과정을 분석하기 위하여 Kingdon의 다중흐름모형을 활용하였다. 정책과정을 분석하는 모형에는 Kingdon 모형과 같은 정책흐름모형 이외에 동형화이론, 사회적 구성론, 포자모형, 이슈관심주기이론 등이 있으나 Kingdon 모형은 정책의제설정 과정뿐만 아니라 정책변동의 과정까지 설명할 수 있다. 채무를 극복해 나가는 과정에서 나타나는 정치의 흐름, 정책의 흐름, 문제의 흐름, 정책선도가의 역할의 강조 뿐만 아니라 우연성과 같은 비합리성, 정책의 창을 통하여 설명할 수 있다는 점에서 정책실패를 극복해가는 과정에서의 역학을 설명하기에 적합하다고 판단하여 위 모형을 활용하였다. Kingdon에 따르면 정책은 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름 그리고 정치의 흐름의 세 가지 흐름이 결합되어 열린 정책의 창을 넘어서야 정책결정이 이뤄질 수 있다는 점을 강조한다. 본 연구는 Kingdon의 정책흐름모형에 기반하여 [그림 1]과 같이 연구의 분석틀을 구성하였다.

우선 용인시 재정위기 극복과정의 배경으로서 세 가지 흐름을 확인하는데 첫째, 지표와 관심집중사건, 환류 등의 용인시 재정위기문제를 둘러싼 정책문제의 흐름

을 확인한다.

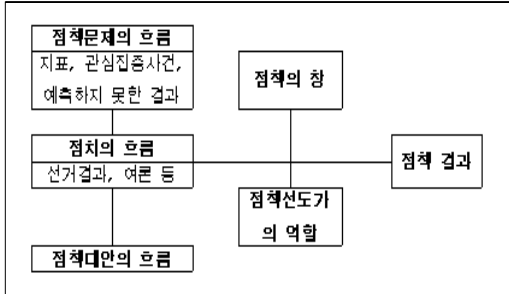


그림 1. 연구의 분석틀: 용인시 재정위기 극복과정에서 정책 흐름모형

둘째, 정치흐름으로서 지방선거의 결과, 행정부의 협조, 여론의지지 과정을 분석한다. 셋째, 용인시 재정위기 극복을 위하여 논의되었던 공식적, 비공식적인 정책대안들을 정리하여 정책대안의 흐름을 확인한다. 넷째, 어떠한 사건을 계기로 세 가지 흐름이 만나 정책의 창이 열렸는지 및 정책의 창이 열렸을 때 재정위기 극복을 실현하는 데에 핵심적인 역할을 한 정책선도가를 분석한다. 이를 통해 용인시의 재정위기 극복과정에서 Kingdon 모형의 정책문제의 흐름, 정치의 흐름 및 정책대안의 흐름과 정책의 창이 열리는 과정, 정책선도가의 역할 등이 어떻게 나타나는지 보고자 한다.

IV. 용인시 파산극복 과정 분석

1. 정책문제의 흐름

정책문제의 흐름은 ‘정책결정자가 정책적 개입이 필요한 사회여건을 인식하는 것’으로써[43], 정책문제흐름은 구체적으로 사회지표(소비자물가, 실업률, 질병발생률 등)의 변동, 위기 또는 재난, 관심집중사건(focus event)의 발생 등으로 인해 촉발되며 정책결정자의 관심에 의해 비롯된다[13]. 본 연구에서의 정책문제 흐름의 핵심은 용인시의 파산위기라고 볼 수 있다. 특히, 정책문제의 흐름에 있어서는 환류보다 관심집중사건과 그로 인한 지표의 변동의 영향이 컸던 것으로 볼 수 있다. 따라서 용인시 채무제도와 정책에서의 정책문제의

흐름은 파산과정 및 이를 정책결정자들이 인지하는 과정으로 볼 수 있다.

첫째, 지표의 변화이다. 지표는 취업률, 질병발생률, 정부예산의 변화 등으로 정책결정자가 그 자체로 특정 문제에 관심을 갖게 되는 정책문제의 흐름으로 작용한다[9]. 용인시의 경우 2014년 7월 기준, 용인시 전체 채무는 약 8,000억원 이상이었다. 일반 회계상에 경전철 등의 사업으로 4510억 원, 특별회계로는 상수도 시설공사 포함 2건에 40억 원 등 지방채 4550억 원이 있었다[44]. 특히, 무리한 경전철 사업진행으로 2012년 용인경전철(주)에 투자비용을 돌려주기 위한 명목으로만 5153억 원의 지방채를 발행했다. 또한, 역북지구 개발사업 추진을 위한 용인도시공사의 금융기관 차입자금 3209억 원, 용지보상채권 89억 원 등 3298억 원의 채무가 존재하였다[44]. 즉, 총 채무 7848억원에 금융이자 363억 원까지 포함해 상환액은 8211억원이었다[45]. 이러한 지표상의 변화는 정책결정자들이 용인시의 재정문제에 관심을 갖게 되는 계기로 작용하였다.

둘째, 관심집중사건이다. 먼저 용인시의 재정에 가장 큰 위기 요인은 경전철 사업과 역북지구 사업 등의 대규모 사업이었다. 특히, 경전철 사업의 실패 및 이로 인한 재정위기는 전국적으로 민관협력의 정책실패사례로 논의되기도 하였다[46].

경전철 사업과 관련하여 당초 용인경전철은 2011년 7월 말 개통예정이었으나 시와 캐나다 봄바디어사를 주축으로 한 민간 컨소시엄(용인경전철(주))간의 갈등이 불거졌다[47]. 이 과정에서 용인시가 안전문제로 준공허가를 내주지 않았고 용인경전철(주)이 국제재판소에 소송을 제기하게 되었다[47]. 결국 경전철 운영주체 용인경전철(주)과 시설 건립비용 부담을 둘러싼 소송에서 패소하여 5천653억원이라는 돈을 시공사측에 갚으면서 엄청난 재정부담을 떠안았다[44]. 또한, 경제성과 수익성을 제대로 따지지 않고 용역기관에서 승객수를 과대 추정하여 무리하게 건설하였다. 용인시는 용인시 부담 3천억원 및 민자 7천억원 등 약 1조억원대의 자금을 투자해 용인경전철을 완공하여 2013년 4월 26일 개통하였다[47]. 2004년 협약체결 당시 용인경전철 하루 예상 승객은 16만1천명이었지만, 2013년 4월 개통 이후

이듬해 1월까지 일평균 승객이 8천713명으로 6%에도 못 미치는 것으로 나타났다[47]. 수요예측 실패는 당초 협약에서의 최소수입보장조항에 따라 막대한 금액을 민간에 보전해주는 상황으로 이어졌다.

셋째, 역북지구 택지분양 실패이다. 정부 관료는 정책에 대한 환류과정을 통해 문제를 인지하게 되는데 특히 정책과정에서 예산이 계획보다 너무 많이 소요되거나 예상치 않은 결과가 발생할 경우 해당 문제에 주목한다[9]. 먼저, 용인시 파산에 있어서 예측하지 못한 결과는 역북지구의 택지분양 실패로 볼 수 있다. 이로 인하여 용인도시공사가 3000억원의 채무를 지게 되었다. 용인도시공사는 2010년부터 시정 인근 명지대 입구 역북동에 아파트 등 약 4천 가구를 건설하는 역북지구 택지개발사업을 추진했으나 부동산경기 침체로 토지를 매각하지 못했고 이로 인해 4천억원이 넘는 부채를 떠안게 되었다[48]. 특히 '토지리턴제(매수자가 토지 활용을 포기하고 반환을 요청하면 원금과 이자를 다시 돌려주는 방식)'로 택지를 매각했다가 매수자가 리턴권을 행사하여 2천700억원을 대출받아 갚게 되었다[48].

이러한 역북지구 분양실패 및 경전철 사업 실패 등으로 용인시는 지표 부분에서 전술한 막대한 채무를 지면서 지방채 발행을 통해 문제를 해결하고자 하였다. 이러한 과정에서 용인시의 채무는 계속적으로 증가하였고 파산위기를 초래하게 되었다.

2. 정치흐름

정치흐름은 선거결과나 행정부 교체, 국가적 분위기 또는 여론, 압력집단 캠페인 등의 영향으로 정책결정가가 문제의 심각성을 인지하여 나타난다[9]. 용인시의 정치흐름에서는 시장선거 결과의 영향이 가장 큰 것으로 판단된다. 본 사례에서 정책문제의 흐름이 파산과정이라면 이에 대한 극복을 위하여 정치의 흐름과 정책대안의 흐름이 나타난 것으로 볼 수 있다.

용인시 파산극복과정에서의 정치의 흐름은 첫째, 지방선거 결과 새로운 자치단체장의 당선으로 볼 수 있다. 용인시가 당면하게 된 재정위기의 원인을 모두 자치단체장에게 돌릴 수는 없으나, 대규모 경전철 사업 시행 과정에서의 비리, 뇌물 수수 등 용인시가 2014년

현재 막대한 채무로 시 재정의 파탄을 초래한 데에는 자치단체장 요인이 적지 않게 작용한 것으로 볼 수 있다. 용인시는 지방자치제도가 시작된 민선 1기 윤병희 시장부터 현재의 시장인 민선 6기 정찬민 시장의 전임인 민선 5기 김학규 시장까지 모두 비리로 인하여 징역형을 살게 되었다. 민선 1기 윤병희 시장, 민선 2기 예강환 시장, 민선 3기 이정문 시장은 뇌물수수 혐의로 각각 징역 6년, 3년, 1년의 형을 받게 되었고, 민선 4기 서정 시장은 인사비리로 징역 10개월, 민선 5기 김학규시장의 경우 뇌물수수로 징역 3년 6개월의 형을 받게 되었다[50]. 특히, 민선 3기 이정문시장 때부터 공약사업으로 시행된 경전철 사업 추진 과정에서 수요부풀리기, 업체 선정과정에서의 비리 등 총체적인 비리로 인하여 시 재정에 큰 부담을 주게 되었다.

이후 2014년 지방선거의 결과, 민선 6기 정찬민 시장이 당선되었다. 정시장은 취임 이전부터 용인시의 재정위기 극복에 방점을 두고 선거운동을 하였고, 당선됨에 따라 가장 큰 공약이었던 용인시 채무 제로화 정책을 실시하였다. 먼저 정 시장은 특히 역북지구 토지매각을 위해 직접 홍보물을 들고 기업들을 찾아다니고 민원 발생 현장에서 시민의견을 듣고 해결 방안을 찾아가 하였다[51]. 또한, '호화청사'로 많은 비난을 샀던 용인시 청사를 몰놀이장, 썰매장 등으로 시민에게 개방하여 '시민청사'로 바꾸고자 하였고 간부들과의 민원현장회의 주관 및 시민들과 더 많은 소통을 하면서 시민과 함께 긴축재정을 달성해나가고자 하였다[52]. 아직 임기 중에 있으나, 현재까지의 상황만을 두고 분석하였을 때, 자치단체장의 역량요인이 자치단체 재정위기를 초래할 수도 이를 극복할 수도 있게 하는 주요 요인으로 볼 수 있을 것이다.

둘째, 행정부의 협조이다. 행정부가 교체된 것은 아니지만 정찬민 시장이 적극적인 긴축정책을 펼치면서 용인시 공무원 역시 대대적인 경감비 절감에 동참하였다. 5급 이상 공무원들은 기본급 인상분을 자진 반납하였고 용인시 직원들은 복지포인트를 50% 삭감했다[53]. 또 업무추진비, 초과근무수당, 일일 숙직비, 연가보상비, 여비, 수용비 등을 25~50% 삭감했으며 특히, 비품구입비 절감을 위하여 정부기관 최초로 사무용 가구, 가

전제품 등의 사무실 비품을 중고로 구입하였다[53]. 시장집무실 역시 지하1층 시민홀로 옮기면서 책상, 의자 등의 사무용품, 각종 집기 모두 중고로 매입하였다. 이러한 용인시 공무원들의 건축정책 동참으로 절약된 금액은 약 104억원으로 전체 채무에 비하면 미미한 액수로 볼 수 있으나 공무원부터 솔선수범하면서 주민들의 협조로 이어질 수 있게 되었다.

셋째, 여론으로 볼 수 있는 주민들의 협조이다. 인구 100만 클럽 중 하나로 전국 기초지자체 빅5에 포함됨에도 불구하고 건축재정 상태에서 공무원 증원과 관련한 조직개편안이 통과되지 못했다. 이에 최소한의 행정서비스를 원하는 시민들의 비판이 있었으나, 시민들의 불편을 감수하면서 증원을 하지 않은 것으로 나타났다. 2014년 4월 기준 인구 97만 여명인 용인시의 경우 공무원 1인당 주민수가 441명으로 각각 380명과 354명인 안산시나 안양시 등에 비하여 공무원 1인이 감당할 행정력 부담이 컸고, 총 공무원수 역시 2천242명인 부천시(1인당 주민수가 381명)와 비교하여 전체 정원조차 적어 시민들의 불편이 컸다. 그러나, 시민들은 시의 재정위기 극복이 시민 개인의 삶과 독립되어 있지 않다는 것에 공감하고 '동민의 날' 등 각종 행사를 취소하고 관련 예산을 반납하였다[54]. 2013년 이전과 비교하여 문화예술 예산이 절반 수준으로 삭감되고 시에서 주관하는 행사들이 취소되었으나 많은 시민들이 시의 건축정책 기조에 협조적으로 동참함에 따라 빠른 시일 내에 많은 채무를 갚을 수 있는 계기가 마련되었다.

3. 정책대안의 흐름

정책흐름은 정책대안으로 볼 수 있다[43]. 정책초기 단계는 여러 정책대안이 제기되어 떠돌아다니다, 기술적 실행가능성과 가치수용성에 따라 어떤 정책은 사라지고 어떤 정책은 살아남는다[9]. 용인시의 경우 대규모 투자사업 축소와 세수 증대, 경전철 활성화 정책들이 예산절감을 위한 정책대안의 흐름으로 작용하고 있었다.

첫째, 용인시가 건축재정의 일환으로 추진한 것은 대규모 투자사업 축소이다. 수천억 원의 사업비가 지출되는 시민체육공원 같은 대규모 사업의 시기를 늦추거나

축소하고 사전재정심사 및 지방재정 투·융자사업의 심사제도를 강화하여 우선순위가 낮은 사업을 제한했다[44]. 특히, 용인시민체육공원(부지면적 22만667㎡, 연면적 7만2986㎡)의 경우 2001년부터 5천억 원대 사업으로 추진되었으나 예산부족으로 3천 146억원대로 축소된 뒤, 토지보상비로만 사업비의 절반이 들어간 대규모 사업이었다. 착공 당시 용인종합운동장이 이미 운영중으로 굳이 다른 경기장이 필요치 않음에도 불구하고 착공되었으며, 이미 졸속 행정 및 과잉투자로 많은 비난에 직면하였다. 특히, 주차장 및 연결도로 미비, 보조경기장 전무, 비효율적인 실내구조, 수익시설 유치문제 등 완공 이후에도 운영비를 감당할 수 있는 수익성이 높지 않아 민간투자 역시 난항을 겪고 있었다[56]. 최근 공사가 재개되어 내년 1월 준공예정으로 여전히 논란 중에 있으나, 2014년에서 2016년까지의 기간동안 투자사업비 조정, 공사일정 연기 등으로 채무를 우선적으로 상환하고자 하였다[57]. 시민체육공원 조성 계획 보류로 토지보상비 1500억원, 공사비 300억원 등 약 1800억원을 절감할 수 있게 되었다.

둘째, 채납세 징수율을 높여 세수를 증대하고 유휴 공유재산 매각을 통해 세입을 확대하고자 하였다[58]. 공유재산 매각을 위하여 시 홈페이지에 매각 가능한 공유재산 정보를 공개하고 공동묘지 등을 팔아 재원을 확보하고자 하였다[58]. 한편, 모든 사업을 원점에서 재검토하여 투자 우선순위에 따라 추진하면서 낭비성 예산을 줄이고자 하였다. 이를 통해 비슷한 축제를 통합하여 낭비성 예산을 줄이고 쓰레기 재활용을 통하여 수익사업을 시행하였다. 소각장에서 쓰레기를 태운 열로 전력을 생산한 뒤 이를 한국전력공사에 판매해 3억 8000여만원의 수익을 거두고 재활용품을 판매해 4억 8천여만원의 수입을 올려 주민지원사업에 투자하였다[58].

셋째, 경전철 활성화 정책이다. 용인 경전철 협약은 체결 당시 비용보전방식(원금·이자에다 경전철 수익금을 합한 금액을 제외한 돈을 상환하는 방식)을 조건으로 했기 때문에 수익이 증가할수록 시의 상환액은 줄어드는 구조이다[47]. 따라서 승객의 증가가 가장 주요요인이라고 볼 수 있는데 용인시의 경우 경전철 활성화

정책을 통해 승객 증가 및 수익증가를 꾀했다. 2014년 수도권 통합 환승할인제가 시행되면서 경전철 주요 역사에 32개 버스 노선을 거치도록 했다. 경전철 역사와 용인대, 강남대 등 인근 대학과 연계하여 셔틀버스도 운행했다[59]. 또한, 역사 내에 각종 편익시설과 광고 시설을 설치하고 영화와 드라마 촬영 장소로 대역하는 등 수익 창출을 유도했다[60]. 용인경전철 일 평균 이용객은 개통 첫째 8천713명에서 2014년 1만3천922명으로 급증하였고, 2015년 2만3천406명, 2016년 2만5천857명으로 꾸준히 증가추세에 있으며 2016년 5월에는 개통 이후 최초로 하루 이용객 4만명을 초과하였다[47]. 승객 증가에 따라 경전철 총 수입입도 2013년 25억8천400만원, 2014년 50억5천만원, 2015년 62억2천만원, 2016년 65억2천만원으로 늘었다[47].

또한, 경전철 운영사를 기존의 봄바디어사에서 네오트랜스로 바꾸면서 운영비 부담을 줄였다. 용인경전철 개통 후 3년간 봄바디어사에 운영을 맡기는 대가로 연간 320억원을 지불하던 것에서 계약만료 전 입찰을 통해 신분당선 운영사인 네오트랜스로 변경하였다[48]. 이에 따라 연간 24억원의 운영비를 절감하였고 추가 발생 비용에 있어서도 네오트랜스가 부담하는 내용의 계약을 체결해 7년간 총 300억원 이상의 예산을 절감할 수 있도록 하였다[48].

즉, 용인시의 긴축재정 정책 및 예산절감을 위한 정책적 논의와 노력은 다방면에서 지속적으로 이루어져 왔다. 그러나 대규모 투자사업 축소 및 연기는 단기간에 들어가는 예산을 절감할 수 있으나 근본적으로 용인시의 채무를 줄일 수 있는 방안은 아니었고 세수증대 노력도 부분적으로 예산절감에 기여할 수는 있었으나 용인시가 채무를 상환할 수 있는 결정적인 요인이라고는 볼 수 없고 하나의 정책대안의 흐름이라고 볼 수 있다. 경전철 활성화 정책 역시 경전철 실패가 논란이 되던 2012년 말, 2013년 초부터 다양한 활성화 정책이 이루어져 왔지만 대규모 사업으로 인한 막대한 손실을 메꾸는 데에는 한계가 있었다. 이러한 정책대안들이 독립적인 상태에서 지속적으로 흐르고 있던 상황으로 볼 수 있다.

4. 정책의 창과 정책선도자

용인시의 채무청산의 정책의 창은 부동산 경기 활성화로 인한 역복지구 토지매각이라고 볼 수 있다. 역복지구 개발사업은 용인시 처인구 역복동 41만㎡에 인구 1만1000명을 수용하는 대규모 사업이었으나 부동산 경기 침체로 토지 매각이 되지 않아 당시 용인도시공사의 자본잠식에 부채비율이 448%까지 급증하였다[54]. 즉, 택지 미분양으로 3천억 원이 넘는 빚이 쌓이면서 용인시를 파산위기로 몰고 갔다. 이에 정찬민 시장은 수년 동안 담보상태이던 역복지구내 토지매각을 위해 CEO 경영마인드로 접근하여 직접 홍보 팸플릿을 들고 아파트건설사 관계자들을 대상으로 여러차례 설명회와 면담도 개최하는 등 직접 세일즈에 나섰다. 이 과정에서 2011년 4월부터 모두 19차례 토지 매각공고를 냈으나 실패하였다. 이에, 시는 미분양 공동주택용지 매각을 위해 용적률을 상향 조정했고, 중대형 중심에서 소형중심으로 변경했다[61]. 공급가격도 조성원가 수준인 3.3㎡당 평균 763만원에 8% 선납할인까지 적용하여 최대 3.3㎡당 600만원 선에 공급하였다[61].

이와 동시에 2014년 하반기부터 부동산경기가 되살아나면서 2014년 말 공동주택용지 4개 블록(17만5천여㎡)과 2015년 단독주택용지(2만1천407㎡)에 매각되었고 2016년 대부분의 필지 매각, 2017년 3월 남은 필지를 모두 매각하여 자금난에서 벗어날 수 있게 됐다[61]. 또한 광고 및 흥덕지구 아파트 분양 등 다른 지역에서 추진한 사업이 성공하면서 역복지구 사업실패에 따른 손실을 메울수 있게 되었다[62]. 즉, 역복지구 토지매각과정에서 개발계획 변경 및 공사비 절감 등의 노력 끝에 약 5500억원에 달하는 역복지구 택지가 모두 분양되면서 그동안 축적된 도시공사 금융채무 3천298억 원을 모두 갚았다[61].

또한, 부동산 경기 활성화는 역복지구 매각 뿐만 아니라 경전철 역 주변에 대규모 아파트가 들어서면서 기존의 경전철 이용 활성화 정책이 효과를 거둘 수 있도록 호재로 작용하였다. 용인경전철 기흥역 주변에 5천100가구, 명지대역·김량장역 주변에 5천가구, 운동장역·고진역 주변에 4천600가구 아파트가 입주하면서 경전철 승객증가에 기여하였다[47].

이 과정에서 중심적인 역할을 한 주된 정책선도가는 현직 단체장인 정찬민시장이라고 볼 수 있다. 역북지구의 매각은 부동산 경기의 활성화에 힘입은 영향 역시 크지만 시장이 역북지구 매각을 위해 직접 50여개 건설업체를 찾아가 설득한 것도 하나의 주요 영향요인으로 볼 수 있다. 또한, 각종 비리로 얼룩진 이전 시장들에 대하여 반감이 있는 시민들로부터 건축개정 동참을 끌어내기 위하여 본인 사무실 먼저 증고품으로 바꾸고 시장실의 문턱을 낮추어 시민들과 소통하고 의견을 반영하고자 하였다. 이를 통해 행정부의 협조, 주민들의 협조가 이루어질 수 있었다. 특히, 이전의 용인시의 민선 자치단체장들이 모두 구속되고 시의 재정이 파탄나면서 시민들의 시정에 대한 불신이 매우 높은 상태에서 밀실행정에서 벗어나 현장 중심의 행정을 통해 채무제로 정책을 달성했다는 점에서 정책선도가의 역할이 핵심적인 요소로 작용했다고 볼 수 있다.

또한, 정책의 창이 열림에 따라 기존의 여러 가지 정책대안이 흐르고 있던 것에서 정책선도가의 적극적인 역할로 관계기관에 대한 협상과 설득을 통하여 사업방식 변경으로 기존 정책의 효과를 볼 수 있도록 하였다. 특히, 경전철 사업의 경우 승객 이용 활성화 등을 꾀하고 있었으나 근본적으로 자금조달에서 많은 돈이 지출되는 상황이었다. 용인경량전철(주)는 칸서스자산운용을 대표로 하는 대주단에서 지난 2013년 평균 4.97% 금리로 자금을 조달했는데 협상을 통하여 2017년 초 평균 3.57%로 자금을 조달해 2502억 원의 고금리 차입금을 상환했다[63]. 이같은 자금재조달로 시가 향후 26년간 지급할 이자가 1658억 원에서 1191억 원으로 감소하여 단기간(2017년)엔 26억 원, 장기로는 467억 원의 비용절감 효과가 생겼다[64]. 이 같은 방식으로 흥덕지구에 건립예정인 '청소년 문화의 집' 부지 매수에 있어서 기존 규정대로 69억원에서 한국토지주택공사를 설득하여 가격상정 기준을 바꿔 감정평가액으로 계약을 하여 51억 원에 매수할 수 있게 되었다. 또한, 학교환경개선사업의 경우 경기도교육청과의 분담비율을 60%에서 2017년부터 3년간 50%씩 분담하기로 설득하여 2017년 한 해에만 약 20억원을 절감하였다. 같은 방식으로 광주시와 7대 3으로 분담하는 팔당호 인근 용인·광주 인근 취수장

인근비율을 5대 5로 조정하여 예산을 절감하였다[63].

즉, 기존의 여러 가지 정치의 흐름과 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름이 각각 독립적으로 또는 상호작용하며 흐르고 있는 상황에서 부동산 경기 활성화로 인한 역북지구 매각으로 정책의 창이 열리면서 정책선도가가 더욱 적극적으로 이를 이용하여 행정부와 시민들의 협조를 얻어낼 수 있었다. 또한, 대규모 사업에서 관계기관을 상대로 적극적인 설득을 통해 기존의 정책대안들이 효과를 볼 수 있도록 했다는 점에서 정책선도가의 역할이 크게 작용한 것으로 볼 수 있다.

V. 결론 및 정책제언

1. 결론

본 연구는 2014년 기준 약 8000억원에 해당하는 지방자치단체 채무로 인한 파산위기에 있었던 용인시의 재정위기 극복과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 통하여 분석하여 향후 지방자치단체 재정위기 극복에 있어서 정책학습의 도구로 활용하고자 하였다.

분석결과는 다음과 같다. 첫째, 정책문제의 흐름은 용인시의 채무지표 8000억원, 관심집중사건으로 볼 수 있는 경전철사업의 실패, 예측하지 못한 정책실패로서의 역북지구의 택지분양 실패이다. 둘째, 정치흐름은 기존의 민선 1기부터 민선 5기까지 용인시의 모든 자치단체장들이 비리로 구속되어 있던 상태에서 지방선거 결과 새로운 자치단체장의 당선인 크게 작용하였으며, 공무원들이 예산 삭감 등의 행정부 협조, 여론이라고 볼 수 있는 주민들의 협조로 볼 수 있다. 셋째, 정책대안의 흐름은 대규모 투자사업 축소, 유희공유 재산 매각을 통한 세입확대 및 세수증대, 경전철 활성화 정책이다.

이러한 여러 가지 정책문제의 흐름, 정치흐름, 정책대안의 흐름이 독립적으로 흐르다가 역북지구 매각이라는 정책의 창이 열리면서 경전철 등의 기타 요소와 결합하였고 이 과정에서 정책선도가의 역할이 크게 작용하였다. 경전철 지방채 2974억원은 2015년 9월 조기 상환하고, 역북지구 도시개발로 인한 용인도시공사 금융채무 3298억원 역시 2016년 4월에 모두 상환하였다[54].

이러한 정책의 산출물으로써 용인시는 채무제료를 달성하였으며, 이로 인한 재정여유분은 그동안 채무로 인해 추진하지 못했던 교육, 복지, 도시정비 등 3대 분야에 집중 투자할 수 있게 되었다[53]. 궁극적으로 시민의 삶의 질 향상으로 이어지게 된 것이다. 용인시 2016년도 예산결산승인 용인시의회 보고에 따르면 용인시 채무는 지난 2015년말 잔액인 1301억8800만 원을 지난해 모두 상환해 현재 채무는 남아 있지 않으며 지난해 결산 총괄은 총 세입이 2조5163억 원, 총 세출은 2조1275억 원으로 3887억 원의 잉여금이 발생한 것으로 나타났다. 다음 결과를 표로 나타내고 도식화하면 다음과 같다.

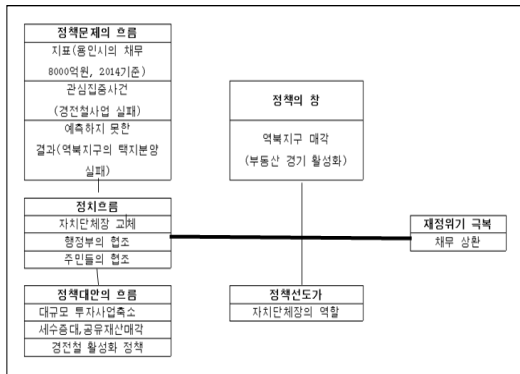


그림 2. 분석결과의 요약(1)

표 1. 분석결과의 요약(2)

분석틀	내용
정책문제의 흐름	-지표: 용인시의 채무 8000억원, 2014 기준 -관심집중사건: 경전철 사업 실패 -예측하지 못한 결과: 역복지구의 택지분양 실패
정치흐름	-새로운 자치단체장 당선:용인시 채무제로화 정책 적극 실시, 긴축정책 -행정부의 협조:기본급 인상분 자진 납부, 사무용품 중 고구입 -주민들의 협조: 각종 행사 취소 및 예산 반납
정책대안의 흐름	-시민체육공원 등 대규모 투자사업 지연 및 축소 -세수증대, 공유재산 매각, 축제 통폐합 -경전철 활성화 정책
정책의 창	-역복지구 매각 및 부동산 활성화
정책선도가의 역할	-자치단체장의 역할-긴축재정을 위한 관계기관 협상과 설득

2. 시사점 및 정책제언

본 연구를 통해 나타난 시사점은 다음과 같다. 첫째, 지방재정 역량 제고에 있어서 정책선도가로 볼 수 있는 자치단체장의 책임성 확보 문제이다. 용인시의 경우 전국 지방자치단체 가운데 채무가 가장 많은 사례에서 단기간에 채무 상환을 완료한 극단적인 사례로 볼 수 있다. 동시에 현직 단체장 이전의 모든 민선 단체장들이 비리로 인해 구속형을 살고 있는 특별한 사례로 볼 수 있다. 용인시의 재정위기는 하루아침에 어느 한 단체장의 비리가 원인이 되어 일어난 것은 아니지만 시 재정상태와 무관하게 선심성 대규모 사업의 무리한 추진 및 진행과정에서의 비리가 하나의 큰 축이 되어 재정위기를 초래했다고 볼 수 있으며 그 축의 중심 행위자는 자치단체장이라고 볼 수 있다. 또한, 재정위기 상태에서 채무를 상환하고 재정건전성을 확보할 수 있었던 중심 역시 자치단체장의 역량이 크게 작용하였다고 볼 수 있다. 지방자치단체 실시 이후 단체장의 역량은 자치단체의 행정 곳곳에 많은 영향을 미치지 않지만 특히, 자치단체 전체의 재정에 막대한 영향을 끼칠 수 있다는 점에서 단체장의 책임성을 어떻게 확보할 것인지가 중요하다. 단체장이 공약이나 치적을 위하여 대규모 사업을 무리하게 추진하다가 실패해도 이에 대한 책임을 물을 수 있는 법제도적 장치가 마련되어 있지 않다. 용인시의 경우 경전철 실패에 대한 책임을 묻기 위해 전직 시장 3명 및 전현직 공무원 등을 상대로 주민소송을 냈으나, 소송에서 단체장과 대규모 사업실패 간의 인과관계 증명이 어려울 수 있다. 용인시의 경우에도 위 소송에서 시장의 책임은 인정되지 않았다. 따라서 공약 내용, 추진 과정, 시민단체 의견 수렴 과정 등에 대한 투명한 정보공개 등을 통해 전 과정에서 투명성을 확보하고 정보공개 매뉴얼을 개발하여 단체장과 사업 추진 및 실패와의 인과관계를 증명하고 책임질 수 있도록 해야 할 것이다. 또한, 단체장의 영향력을 고려하여 손해배상청구 외에도 재정위기에 대한 책임을 물을 수 있는 조례 제정 등이 필요하다.

둘째, 대규모투자사업 추진에 있어서의 시사점이다. 경전철 사업으로 인한 재정손실은 용인시 뿐만 아니라 의정부시, 부산-김해시, 전주시 등 많은 지방정부에 제

정부담을 초래하였다. 경전철 사업 뿐만 아니라 자치단체에서 추진하는 대규모 자체 사업에 대하여는 이중·삼중의 감시체계가 필요하다. 이를 위해서는 대규모 사업 추진에 있어서 단체장의 영향력을 견제하고 감시할 수 있는 중앙 정부 차원에서의 감시기구의 활성화가 필요하다. 용인시 역시 단체장의 권한을 견제할 수 있는 지방의회와 시민단체 등이 존재하고 있지만 무리한 대규모 투자사업 추진을 막지는 못했다. 의회의 경우 단체장 소속 정당이 다수 의석을 점하고 있을 경우 사업 추진을 막기 어렵고, 시민단체의 경우도 지원금 때문에 독립적으로 소리를 내거나 반영되는 것이 어려운 상황이다. 따라서 구체적으로 공약사업이나 대규모 투자사업 진행에 있어서 주민공청회나 이해관계자의 의견 반영 외에 이해관계가 없는 중앙차원에서 자치단체의 재정상태, 사업 추진의 적실성 등을 검토하는 체계가 마련되어야 할 것이다. 최근 지방 분권 논의에 반하는 제안일 수 있으나, 지방정부에 무조건적인 재량을 주는 것만이 능사는 아니다. 특히, 몇몇 자체단체를 제외하고 국내 지방정부의 중앙에의 의존성이 높고 재정자립도가 낮은 상황에서 지원을 하고 자치단체 자체 사업에 대하여 통제하지 않는다면 제 2, 제 3의 용인 사례가 나타날 수 있다. 중앙정부에 대하여 예측이 이루어지지 않는 범위에서 지원에 대한 합당한 통제가 필요하며, 대규모 사업에 대한 통제 체계가 이루어져야 할 것이다. 또는 당장 현실화되기에는 한계가 있을 수 있으나 최근 대두되고 있는 인공지능 시스템을 개발하여 이해관계가 없는 기계를 통하여 대규모사업 추진의 적실성을 검토받을 수 있는 방안도 고려할 수 있다. 핵심은 단체장이나 지역주민 등의 영향력을 배제할 수 있는 객관적인 투자사업 추진 검토체계가 마련되어야 한다는 것이다.

셋째, 정책과정에서 단체장의 역할 뿐만 아니라 행정부, 시민 등 정책행위자의 참여와 소통이다. 본 사례에서도 여러 가지 정책 대안의 흐름과 정치의 흐름, 정책문제의 흐름이 각각 독립적으로 또는 상호작용하여 흐르다가 부동산 경기 활성화 및 역북지구 매각이라는 우연적 요소에 의해 정책의 창이 열리면서 본격적으로 채무를 상환할 수 있게 되었다. 그러나 이러한 정책의 창

이 열리는 것은 본 사례에서와 같이 정책행위자들이 각각의 흐름 속에서 제 역할을 하고 있다는 전제 하에 가능하다. 단체장의 역량이 아무리 좋더라도 행정부가 따라주지 않거나 시민들이 불편을 감수하지 않았다면 용인시는 재정위기를 극복하지 못했을 것이다. 따라서 본 사례를 통하여 재정위기를 겪고 있는 다른 지방자치단체들이 위 사례에서의 정책이나 사건을 그대로 학습하는 것이 아니라 지방정부의 상황에 맞게 단체장, 행정부, 시민들 각각의 행위자들이 소통하고 참여하여 정책이 의도한 효과를 낼 수 있는 기반을 마련하는 것이 필요할 것이다.

넷째, 이론적 시사점으로서 채무제로화 정책이 합리성을 전제하기 어렵다는 점을 확인하였다[5]. 본 연구에서는 정책의제설정 사례가 아님에도 불구하고 Kingdon 모형을 사용하였다. 이는 정책과정에서의 비합리성, 정책산출물을 초래하는 각각의 독립적인 흐름(영향요인), 정책선도가의 역할 등이 본 사례를 설명하는 데에 가장 적합하다고 판단하였기 때문이다. 그럼에도 불구하고 Kingdon 모형의 기본적인 활용은 정책의제설정과정을 설명하는 이론이기 때문에, 이러한 사례분석을 보다 간결하게 적용할 수 있는 정교한 정책이론적 틀의 개발이 필요하다.

본 연구는 국가 채무 뿐만 아니라 대규모 투자사업 실패, 방만한 재정경영, 고령화로 인한 세수 감소 등으로 많은 지방자치단체의 재정건전성이 악화되고 있는 상황에서 많은 채무를 단기간에 상환한 용인시 사례를 바탕으로 향후 재정위기를 겪고 있는 지방정부의 재정건전성 강화 및 재정역량 제고에 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 본 사례에 활용된 이론적 틀이 위 정책과정을 완벽하게 적실성 있게 설명하는 데에는 한계가 있지만 추후, 보다 정교한 이론적 틀을 통한 분석이 필요할 것이다. 다만, 지방재정 위기, 지방정부 파산과 관련하여 정책학적 관점에서 분석한 연구가 없고 이 흐름을 보완하고 있다는 점에서 본 사례의 중요성 및 연구의 의의가 있다.

참고 문헌

- [1] 서정섭, "미국지방재정위기의 발생과 관리제도에 대한 고찰," 한국지방재정논집, 제6권, 제1호, pp.223-244, 2001.
- [2] 이승철, "지방자치단체의 재정위기 현황과 대응 방안," 한국위기관리논집, 제7권, 제4호, pp.37-56, 2011.
- [3] Parsons, Wayne. *Public policy*, Cheltenham, Northampton, 1995.
- [4] Tamara V. Young, Thomas V. Shepley, and Mengli Song, "Understanding agenda setting in state educational policy: An application of Kingdon's multiple streams model to the formation of state reading policy," *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Vol.18, No.15, pp.1-19, 2010.
- [5] 박소영, 김민조, "Kingdon의 다중정책흐름 모형을 활용한 수석교사제 정책 분석," *교육행정학연구*, 제30권(단일호), pp.149-171, 2012.
- [6] 노화준, *정책학원론: 복잡성과과학과의 융합학문적 시각*, 서울: 박영사, 2012.
- [7] 정정길, *정책학원론*, 대명출판사, 2010.
- [8] J. W. Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies(2nd ed.)*, Longman, 2003.
- [9] John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Edinburgh, Pearson, 2014.
- [10] Thomas A. Birkland, *After disaster: Agenda setting, public policy, and focusing events*, Georgetown University Press, 1997.
- [11] Zahariadis, Nikolaos, "Ambiguity and multiple streams," *Theories of the policy process*, Vol.3, pp.25-29, 2014.
- [12] 김지수, 김민곤, 이정철, 허만형, "아동 성범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착제도의 형성과정 분석-Kingdon의 다중흐름모형 (multiple streams model) 을 중심으로," *한국정책학회보*, 제21권, 제1호, pp.251-283, 2012.
- [13] 지은정, "다중흐름모형의 관점에서 본 노인일자리사업의 정책변동," *행정논총*, 제54권, 제3호, pp.225-268, 2016.
- [14] Valéry Ridde, "Policy implementation in an African state: an extension of Kingdon's Multiple Streams Approach," *Public Administration* Vol.87, No.4, pp.938-954, 2009.
- [15] Bryan D. Jones, Frank R. Baumgartner, and Jeffery C. Talbert, "The destruction of issue monopolies in Congress," *American Political Science Review*, Vol.87, No.3, pp.657-671, 1993.
- [16] 권석천, 장현주, "Kingdon의 다중흐름모형을 통해서 본 검찰개혁과정-대검찰청 중앙수사부 폐지 과정을 중심으로," *한국정책학회보*, 제24권, 제2호, pp.335-362, 2015.
- [17] 김보엽, "한국 사학정책의 변동 요인 및 과정 분석," *교육행정학연구*, 제26권, pp.1-23, 2008.
- [18] 이지호, "기초노령연금정책의 의제설정과 정책결정에 관한 인지지도분석," *한국정책과학학회보*, 제16, 제1호, pp.49-72, 2012.
- [19] Zhu Xufeng, "Strategy of Chinese policy entrepreneurs in the third sector: challenges of "technical infeasibility," *Policy Sciences*, Vol.41, No.4, pp.315-334, 2008.
- [20] R. Ackrill and A. Kay, "Multiple streams in EU policy-making: the case of the 2005 sugar reform," *Journal of European Public Policy*, Vol.18, No.1, pp.72-89, 2011.
- [21] D. Henstra, "Explaining local policy choices: a multiple streams analysis of municipal emergency management," *Canadian Public Administration*, Vol.53, No.2, pp.241-258, 2010.
- [22] S. Brunner, "Understanding policy change: Multiple streams and emissions trading in Germany," *Global Environmental Change*, Vol.18, No.3, pp.501-507, 2008.
- [23] 전성욱, "기초연금법 입법과정 분석," *정책분석*

- 평가학회보, 제24권, pp.119-151, 2014.
- [24] 이지호, "기초노령연금정책의 의제설정과 정책 결정에 관한 인지도분석," 한국정책과학학회보, 제16, 제1호, pp.49-72, 2012.
- [25] 최정민, 배관표, 최성락, "예술인복지법 정책결정 과정 연구," 한국콘텐츠학회논문지, 제13권, 제5호, pp.243-252, 2013.
- [26] 신현석, 남미자, 이경옥, "다중흐름모형을 활용한 '학교폭력 예방 및 대책'의 정책변동분석," 교육행정학연구, 제31권, pp.199-225, 2013.
- [27] M. D. Gelfand, "Seeking Local Government Financial Integrity Through Debt Ceilings, Tax Limitations, and Expenditure Limits": The New York City Fiscal Crisis, the Taxpayers' Revolt, and Beyond. Minn. L. Rev., Vol.63, p.545, 1978.
- [28] C. K. Coe, "Preventing local government fiscal crises: Emerging best practices," Public Administration Review, Vol.68, No.4, pp.759-767, 2008.
- [29] J. L. Zafra-Gómez, A. M. López-Hernández, and A. Hernández-Bastida, "Developing an alert system for local governments in financial crisis," Public Money & Management, Vol.29, No.3, pp.175-181, 2009.
- [30] E. M. Gramlich, "The New York City fiscal crisis: what happened and what is to be done?," The American Economic Review, Vol.66, No.2, pp.415-429, 1976.
- [31] 서정섭 편역, *미국 도시재정위기의 발생과 대응 사례*, 한국지방행정연구원, 1997.
- [32] 이희재, "미국 지방자치단체의 재정위기관리 절차에 관한 연구: 디트로이트 시 파산 사례를 중심으로," 지방행정연구, 제28권, 제4호, pp.367-390, 2014.
- [33] 이상경, "지방자치단체 파산제도의 도입가능성에 관한 비교법적 일고: 미국 지방자치단체파산법(미국 연방파산법 제9장)의 시사점," 공법학연구, 제13권, 제3호, pp.155-175, 2012.
- [34] 정창훈, "미국 지방자치단체의 지방재정위기관리제도와 시사점: 파산제도를 중심으로," 강원법학, 제32권(단일호), pp.47-88, 2011.
- [35] 남황우, "유바리시 재정파산에 관한 연구," 도시행정학보, 제20권, 제3호, pp.183-209, 2007.
- [36] 이창근, "일본의 지방재정위기와 대응전략에 관한 연구," 한국지방재정논집, 제5권, 제1호, pp.87-112, 2000.
- [37] 정순관, 하정봉, 길종백, "지방자치단체의 파산과 지역거버넌스의 역할," 한국지방자치학회보, 제20권, 제1호, pp.115-134, 2008.
- [38] 장선희, "지방자치단체 파산의 특수성에 관한 연구," 세계헌법연구, 제17권(단일호), pp.199-220, 2011.
- [39] 박영강, 권영주, 고수정, 이수구, 이상철, "국내 자치단체 파산제 도입의 타당성과 선결과제," 지방정부연구, 제18권, 제4호, pp.317-342, 2015.
- [40] 이상철, "지방정부 파산제도에 관한 국제간 비교 연구," 한국지방자치연구, 제17권, 제4호, pp.89-109, 2016.
- [41] 김재호, "지방자치단체의 재정위기에 대한 법적 대응," 토지공법연구, 제59권(단일호), pp.285-310, 2012.
- [42] 김홍환, "지방자치단체 파산제 도입 관련 이해관계자간 입장 및 논점 분석. 한국사회와 행정연구," 제25권, 제2호, pp.77-100, 2014.
- [43] J. Teodorović, "Why education policies fail: Multiple streams model of policymaking," Zbornik Instituta za pedagogska istraživanja, Vol.40, No.1, pp.22-36, 2008.
- [44] <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2017032901031327271002>, 2017.10.29.
- [45] http://www.newsis.com/view/?id=NISX20170117_0014645666&cID=10803&pID=10800, 2017.10.29.
- [46] 최선미, 홍준형, "민간투자사업 실패요인에 관한 연구," 한국거버넌스학회보, 제21권, 제2호, pp.1-28, 2014.
- [47] <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/01/>

16/020000000AKR20170116168400061.HTML?input=1195m, 2017.11.04.

[48] <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/01/16/020000000AKR20170116168400061.HTML?input=1195m>, 2017.11.04.

[49] <http://mediamh.co.kr/220522518914>, 2017.11.04.

[50] <http://news.donga.com/3/all/20160422/77727024/1#csidx76be036574f33fbb95e2b191c55ee7a>, 2016.04.22.

[51] <https://blog.naver.com/pressman0520/221071262180>, 2017.11.18.

[52] <http://www.kyeonggi.com/?mod=news&act=articleView&idxno=1245986>, 2017.11.18.

[53] http://www.edaily.co.kr/news/news_detail.asp?newsId=03260326615899400&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y, 2017.11.24.

[54] http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/01/23/2017012301944.html, 2017.11.24.

[55] <http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20170417000044>, 2017.11.24.

[56] <http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20170914010006970>, 2017.11.26.

[57] <http://www.obsnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=1048162>, 2017.11.30.

[58] http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201109282227155&code=950201#csidx59e2abd695a32e59960d51aebb171b7, 2017.11.30.

[59] http://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20161117014002&wlog_tag3=naver#csidx6d438636e4070ea94b270d86e63045f, 2017.12.04.

[60] <http://news.donga.com/3/all/20160622/78791595/1#csidx66c2687cf331e68bd47fb632d0046e2>, 2017.12.04.

[61] <http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2014092414422074302>, 2017.12.07.

[62] <http://v.media.daum.net/v/20160504192731564>, 2017.12.07.

[63] <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=>

2017111307590486410, 2017.12.10.

[64] <http://www.cnbnews.com/news/article.html?no=361034>, 2017.12.10.

저 자 소 개

최 선 미(Seon-Mi Choi)

정회원



- 2013년 2월 : 서울대학교 행정대학원(행정학 석사)
- 2016년 8월 : 서울대학교 행정대학원(행정학 박사)
- 2016년 10월 ~ 2017년 6월 : 한국환경정책평가연구원 초빙연구원

▪ 2017년 10월 ~ 현재 : 연세대학교 행정학과 SSK사업단 미래정부 연구센터 전임연구원

<관심분야> : 정부신뢰, 복지정책, 지방재정, 노인정책