

공약(空約)과 돈쓰기 경쟁: 지방개발정책의 실패사례*

임도빈**

〈目 次〉

I. 서론	IV. 시장의 독점권력 구조: 각 행위자의 전략
II. 이론적 검토	V. 예산확보를 중심으로한 전략적 게임
III. 오투리조트 사업개관	VI. 결론

〈요 약〉

이 연구는 행위전략분석법의 시작에서 각 행위자가 가진 “전략, 제약조건, 자원, 수단과 이에 따른 행위”를 함에 따라 정책이 실패하는 과정을 분석하는 것이다. 특히 정치인으로서 유인체계와 각 행위자들의 전략을 분석하여 왜 이러한 정책실패가 나타나는가를 분석한다. 이 연구에서는 고위층, 중·하위층으로 행위자를 구분하였다. 고위층은 태백시장, 태백관광개발공사 사장, 사업추진단, 태백시의회 의원이며, 중·하위층은 태백시의 국·과장, 실장, 단장과 하위직 공무원, 지방공기업 직원이다. 이와 함께 상위정부인 강원도와 중앙정부를 주요 행위자로 구분하였다. 중요한 시사점은 정책실패의 여러 원인 중에서 근본적으로는 지역에서 막강한 권력을 가진 정치인(지방자치단체 단체장)의 문제가 크다고 분석하였다. 중하위층 행위자들은 이에 대한 조연역할을 한 것이다. 또한 지방자치단체의 사업을 감시·감독할 수 있는 권한을 가진 행위자(정치인, 중앙부처)의 부재문제, 위험이 큰 대형 사업의 경우에 지방자치단체가 주도하는 것에 대한 문제, 민간경영기법의 도입문제에 대한 고려가 중요하다고 판단하였으며, 이에 대한 대안을 제시하였다.

【주제어: 정책실패, 정부경쟁력, 행위전략체제이론, 개발사업】

* 본 연구는 부분적으로 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-S1A3 A2044898). 본인이 편집한 「실패한 정책들」, 서울: 박영사(2015)에 수록되지만, 본 논문이 원문임.

** 서울대학교 행정대학원 교수, 한국행정연구소장(tobin@snu.ac.kr)

논문접수일(2015.7.7), 수정일(2015.7.28), 게재확정일(2015.8.5)

I. 서론

자치단체는 국내외적으로 경쟁력이 있어야 한다. 주민들에게 꼭 필요한 정책을 선정하여, 그를 효율적으로 추진해야 경쟁력이 있게 된다. 즉, 한정된 재원을 가지고 불필요한 정책을 추진하면 정부의 경쟁력은 저하된다. 물론 모든 정책이 목표를 달성하는 것은 아니다. 정책 형성과정에서 문제를 제대로 인식하지 못하여 잘못된 정책목표를 세웠을 수도 있고, 정책 결정과정에서 잘못된 타당성 조사나 정치적 결정 등으로 정책이 실패하는 경우도 있다.

정책이 실패할 경우 나타나는 부정적인 결과는 국민이 감수해야 할 부분이 된다. 예산 규모가 큰 정책이 실패로 돌아간다면 더 좋은 정책에 투입될 자원이 없어지는 것뿐만 아니라 그 손해를 정부예산으로 충당해야 하기 때문에 심각한 문제가 있다.

최근 대표적인 정책실패 사례로 검찰의 조사를 받았던 석유공사의 해외 자원 개발 정책은 1조원대의 손실을 입힌 것으로 추정되고 있다.¹⁾ 이 사례의 경우는 현재 검찰에서 업무상 배임 혐의로 당시 석유공사 사장을 조사하고 있지만, 다른 많은 정책실패 사례에서는 책임자가 명백한 불법(부패 등)을 저지르지 않았다면 처벌까지 이르지 않고 있다.

이러한 과정에서 행위자들간의 책임소재를 밝히는 것이 어렵고, 정치인들의 임기 이후 책임회피는 정책실패를 통한 선순환적 학습도 저해할 수 있다. 좋은 의도를 가지고 추진된 정책이 실패할 수 있다. 그러나 중요한 것은 실패를 통하여 정책의 학습이 이뤄져야 한다는 것이다. 즉, 정책실패를 통한 시민들의 신뢰저하는 향후 다른 정책순응 확보에도 부정적인 영향을 미치기 때문에 정책학습은 중요하다. 정책실패의 원인을 분석하는 것은 단순히 책임자를 처벌하고 정치적 부담을 덜어내는 것을 넘어서 실패의 원인을 분석하고 대안을 찾아서 동일한 실패가 반복하지 않도록 하는 것이 중요할 것이다.

최근의 정책은 과거 중앙정부가 주도적으로 추진하는 것에서 점차 지방자치단체가 지역의 특수성에 맞춰서 개별적인 추진을 하는 방향으로 변화하고 있다. 지방자치단체는 가능한 큰 개발 사업을 통해 지역경제성장을 이루고자 하며, 개발사업의 유치 자체가 지방 정치인들의 큰 정치적 공적으로 받아들여지고 있다. 하지만 이러한 대규모 개발정책은 지방자치단체에서 재원을 감당하기 어려운 경우가 많고, 중앙정부의 보조를 받는다고 해도 이를 추진할 전문가가 부족한 상황에 있는 경우가 많다. 이러한 상황에서 정책이 실패한다면 지방정부의 낮은 재정자립도와 맞물려 매우 큰 재정문제에 직면하게 된다.

이 글에서는 폐광지역 중 하나인 태백시가 지역산업이었던 석탄 산업을 대체할 새로운

1) 검찰, 강영원 전 석유공사 사장 내일 소환(YTN 2015년 5월 31일 보도)

http://www.ytn.co.kr/_ln/0103_201505312201456689

지역산업 육성 및 지역경제 회생을 목적으로 추진한 오투리조트 조성사업이다. 태백시의 1년 예산을 훌쩍 뛰어 넘는 막대한 정부 예산을 투입²⁾한 사업으로서 2001년에 지방공기업인 태백관광개발공사의 설립과 함께 본격 추진되었다. 본 연구는 이 사업의 진행과정을 살펴보면서 이와 같은 지방자치단체의 지역개발사업의 실패원인을 분석하고자 한다.

II. 이론적 검토

1. 정책실패

매스컴은 어떤 정책을 실패한 것이라고 쉽게 판단하지만, 학술적으로 엄밀하게 판단하는 것은 쉽지 않다. 안병철·이계만(2009)은 국·내외 주요 연구들의 정책실패 개념을 분석하여 기존 연구들에서는 정책실패 개념을 “목표 달성 실패, 부정적 파급효과, 집행과정에서의 실패 등” 크게 세 가지 의미 중 하나로 구분하였다. 하지만 정책이 의도한 목적을 달성하지 못했을 때를 실패로 보기도 하고, 목표는 달성했더라도 시간이 예정된 기한을 넘겼거나, 투입된 예산이 예산을 초과하였거나, 집행 상에 문제가 있었던 경우도 실패로 보고 있다. 어떤 기준을 적용하는가의 여부에 따라서 실패한 정책에 대한 판단이 달라질 수 있는 것이다. 정광호(2005)는 정책성패의 평가가 어려운 이유를 객관적 기준설정의 어려움, 정책대상집단의 이해관계, 주관적 만족도와 객관적 효과사이의 괴리를 이유로 들었다. 또한 하나의 정책은 그 정책이 추구하는 바를 달성하기 위해 다수의 하위 정책을 포괄하고 있는 경우가 많고, 반대로 그 정책은 다른 상위 정책의 목표 달성을 위한 수단이 되기도 한다.(정정길, 1997: 56-57).

이 연구에서는 “정책 수준의 높고 낮음에 상관없이 또 어떠한 명칭으로 불리는지에 관계없이 정책실패에 대한 다양한 개념범주와 관점에 의할 때 적어도 한 가지 이상의 범주에서 실패한 것으로 판단할 수 있는 그리고 그러한 판단이 틀리지 않았음을 보여줄 수 있는 충분한 근거가 있는 정책”을 정책실패로 정의한다. 정부는 공약의 향상이라는 궁극적인 목표를 가지고 정책을 수립 및 집행한다. 하지만 모든 정책이 목표를 달성하는 것은 아니며 정책실패가 나타날 수 있다. 중요한 것은 정책실패의 원인을 분석하는 것이 책임자에 대한 처벌과 정치적 이해관계에서 그치지 않고 실패의 원인을 분석하고 대안을

2) 태백시의 1년 예산은 2011년 예산총계를 기준으로 2344억원인데 오투리조트 조성사업에 들어간 사업비는 최종적으로 4400억원 가량이다.

찾아서 동일한 실패가 반복하지 않도록 하는 것이다.

2. 분석이론과 대상

1) 행위전략체제이론

정책실패를 분석하는 패러다임과 이론으로서 크게 합리주의적 요인, 정치적 요인, 환경적 요인으로 구분된다. 합리주의적 접근은 이론적으로 합리주의 모형에 기반하여 있으므로 의사결정과정, 정책결정자의 인지적 오류, 합리적 정책분석의 결여를 정책실패의 원인으로 본다. 환경적 요인은 변화하는 환경에 대한 적응실패, 유연성의 부족이 원인이다. 마지막으로 정치적 요인은 이해관계 조정의 실패와 갈등조정 부족을 원인으로 들고 있다.(고길곤 외, 2015; 사득환, 2002) 이 시각은 정책실패의 원인을 다차원적으로 분석할 수 있다는 점에서 의미가 있다.

각각의 분석틀에서 알 수 있는 사실은 3가지 요인 모두 주요 행위자가 실패에 영향을 미치고 있다는 점이다. 인지실패, 갈등, 환경적응실패의 주체가 모두 행위자인 것이다. 행위자들의 자원과 전략, 유인을 중심으로 살펴보면 왜 정책의 각 과정에서 어떤 요인과 문제가 있었는지를 파악할 수 있다는 장점이 있다. 행위전략체제 분석법은 “조직이나 체제가 인간의 상호작용을 통해서 구성되는 사회적 구성물(Crozier et Friedberg, 1977)”이라고 본다.(임도빈, 2004) 조직이나 체제를 구성하는 주요 행위자를 중심으로 각자가 가진 전략, 제약조건, 자원, 수단과 이에 따른 행위를 비교적 객관적이고 실증적인 시각에서 분석할 수 있는 것이다.

전략행위분석법의 창시자인 Crozier et Friedberg(1977)는 ‘모든 행위자의 행위는 각 주체의 입장에서 합리적’이라고 전제하고 이들의 전략을 분석한다. 각 행위자의 전략은 다음과 같은 개념적 하위도구들을 활용하여 좀더 하나의 체계(즉, 조직)으로 보고, 구체적인 분석을 진행한다(임도빈, 2004 p. 22-23 참조).

첫째는 ‘전략’이다. 행위전략체제 분석법에서의 전략은 일상적으로 사용되는 행위자의 전략적 계산이 아니다. 즉, 각 자가 일상생활을 결정하는 상황과 행동에서 귀납적으로 규칙성을 발견하여 이를 통해서 그 행위자의 전략을 추출해 낼 수 있다. 둘째는 ‘불확실성’이다. 행위전략분석법에서의 불확실성은 체제내 어느 행위자가 통제할 수 있는 것을 의미하며 분석대상 행위자만이 통제할 수 없는 것이다. 셋째, 제약은 체제 내 어떤 행위자도 통제할 수 없는 것으로 수동적으로 받아들일 수밖에 없는 것을 의미한다. 넷째, 수단 및 자원은 목적을 달성하는데, 일상생활에서 사용하는대로 가능한 모든 것을 의미한다.

이를 바탕으로 행위전략체제 분석법에서 보면, 권력은 돈과 같이 소유할 수 있는 개념이 아니라, 행위자 사이에 나타나는 ‘관계’이다.

이러한 행위전략체제 분석법의 주요 요인들을 지방행정체제에 도입하는 과정에서 함께 고려해야 할 부분이 행정체제의 내부에서 활동하는 행위자로서 계서제적 구조를 가지고 있는 행정조직 각 계층의 특성(임도빈, 2004: 438-442; 2007: 7-9)이다. 공식적 지위를 나타내는 계서제 내에서의 위치가 행위자의 행동을 결정짓거나 한계지우는 ‘지위효과’가 있다.

임도빈(2004)의 분석틀에 따라 이 연구에서도 행위자를 고위층과 중·하위층으로 계층을 구분하여 분석하고자 한다. 고위층은 정치적 요소를 고려하고 환경과 상호작용하는 특성을 가진 계층이며, 중·하위층은 고위층을 보좌하고, 실무를 담당하는 계층이다. 이들 행위자들은 주어진 제약속에서 각각이 가진 자원(권력, 수단, 예산 등)을 가지고 전략적으로 행동하지만 그 결과는 그 조직이나 그 조직이 속한 사회전체에서 볼 때 부정적인 결과를 가져오는 경우가 많다. 그 이유는 각자의 부분적 이익에 의해서 이기적인 결정을 하지만, 이의 총합이 반드시 전체에 이득이 되는 것은 아니기 때문이다.

2) 자원동원, 공공선택론과 지대추구

정치인은 어떻게든 선거에서 당선되는 데에 가장 강력한 유인(Frant, 1996)이 있다. 이들의 가장 큰 자원은 무엇일까? 유능한 정치인은 남다른 자원 동원 능력을 보유하고 있다. 특히 현직자의 경우는 예산의 확보, 정보력과 조직 동원력을 가지고 있어서 재선에 유리하다. 정치인은 자원동원을 통해서 조직의 자율성과 성과를 높여서 조직효과성을 증가시킬 수 있으며(Moynihan & Pandey, 2005; Meier, 1993), 정치적 지원을 통한 자원확보가 조직목표를 일관적으로 수행하는 핵심요인(Rainey & Steinbauer, 1999)이 된다는 시각이 있다. 이러한 자원동원력 이론에 의하면 정치인이 많은 자원을 확보하여 이를 조직의 핵심정책에 투입하여 성과를 극대화한다는 것이다. 이렇게 보면 정치인의 역할은 조직에 긍정적인 것으로 볼 수 있다.

하지만 이러한 자원확보가 조직성과를 높이고, 주어진 목표를 달성하는 효과성의 증대를 반드시 담보하는 것은 아니다. 선거와 표를 의식한 정치인의 부정적인 간섭현상(Dahlstrom & Lapuente, 2010)이 나타날 수 있으며, 결과적으로 정치인의 성과가 낮은 현상(Garrett et al., 2006)이 나타나고 있기 때문이다. 정치인은 정치로부터 자율성성이 확보될 수 없어서, 객관적이고 합리적인 조직운영이 어려워지고, 결과적으로 낮은 성과(유승원, 2013)로 연결된다는 것이다. 즉, 조직목표 달성을 위해서 문제점을 파악하여 이를 개선하지 못하고, 정치적 이해관계를 통한 가시적 혹은 기회주의적 성과향상을 목표로 하

는 것이다.(정지수·한승희, 2014) 이러한 현상이 바로 ‘성과관리주의의 역설’(Bouckaert & Peters, 2002)이다. 즉, 정치인은 최우선적으로 재선에 관심이 집중되어 권력게임에서 우위를 차지하려 하므로 단기적이고 가시적인 성과만 추구하게 된다. 결과적으로 그 조직의 진정으로 건강한 발전을 위한 장기적 성과는 이뤄지지 않는다.

즉, 정치인들은 지역주민 즉, 유권자 지지를 얻으려고 수단과 방법을 가리지 않는다. 특히 국회의원은 지역주민의 기대를 이용하거나, 그 자체로서 힘을 얻어, 중앙으로부터 공천을 얻어야 한다. 그렇다면 어떻게 선거구민의 지지를 확보할 수 있는가? Ap(1992: 668)은 지역주민은 지각된 편익이 비용보다 크다면, 관광개발을 찬성한다고 하였다. 또한, Allen et al.(1993)과 Liu and Var(1986)은 관광개발의 정도가 낮은 농촌지역 내에서 경제활동 수준이 낮은 지역주민들이 높은 지역주민들에 비해 관광개발에 대해서 과대평가를 한다고 지적하였다. 그리고 지역주민들은 특히 낙후된 경제 상황 하에 있다면 가시적이면서 단기적인 효과를 지닌 지역개발정책을 선호한다(임도빈, 2004: 93; Feiock & Clinger, 1992). 특히 우리나라 지방자치현장에는 매스컴의 보도를 활용하는 ‘신철의 삼각관계’현상이 지배적으로 나타난다(임도빈, 2014). 즉, 유권자인 지역주민들에게 획기적이고 가시적 성과를 낼 수 있는 정책을 제시해야 하는데 가장 일반적인 형태가 지역개발정책(정문기·오수길, 2008: 218)인 것이다. 신공공관리론의 영향은 실제로는 크게 변한 것이 없음에도 불구하고, 겉으로는 민간의 경영기법을 도입한 것처럼 포장하는 경우가 많다(임도빈, 2010 참조).

문제는 정치인이 동원하는 자원은 대부분 국가의 예산이라는 점이다. 정치인의 정치력과 권력 등의 요인에 의해서 지역구 및 해당지역에 예산을 확보하는 방식이다. 정치인은 지역구 숙원사업을 위해 따온 예산을 자신의 치적으로 홍보하고, 집행과정에 보다 적극적인 역할을 할 수 있을 것이다. 하지만 이러한 정치인의 자원동원은 국가 전체적으로 볼 때는 손실일 가능성이 존재한다. 보다 중요한 부분에 써야 할 예산이 정치인의 지역구 지키기라는 개인적 유인의 충족을 위해 낭비될 가능성이 크기 때문이다.

정부예산의 지출은 합리적인 과정에 의한 결정이라고 하기 보다는 정치게임의 결과(박민정, 2011)라고 볼 수 있다. 정치게임의 각 행위자인 정치인 개인들은 공공선택론의 관점에서 볼 때 자신들의 사익을 극대화하려고 하며, 유권자들도 자신의 이익을 극대화하려고 하기 때문에 예산이란 합리적 의사결정에 의한 것이 아니라 돼지구유식 싸움에 따른 ‘교환 혹은 거래관계의 결과’라고 할 수 있다(Buchanan & Tullock, 1962). 즉, 예산이 결정되는 과정은 예산을 결정할 수 있는 이해당사자들의 힘의 균형의 결과인 것으로, 관료제 내부에서도 각 부처관료는 자기 부서 혹은 개인의 예산극대화(Niskanen, 1971: 40)

를 추구한다. 마찬가지로, 각 지방자치단체와 지역구 의원들은 자신의 재선을 위해서 예산의 최대화를 추구하는 것이다. 지역주의 정치문화가 강한 우리 나라의 경우, 유권자들도 국익보다는 자신에게 이익을 가져다 줄 수 있는 정치인을 선호하게 된다. 따라서 민주주의 국가에서 예산배분은 정치인의 선거승리를 극대화하기 위한 결정(Downs, 1957)인 셈이다. 즉, 선거란 결국 정치투쟁에서 승리하는 사람이 차지하는 ‘시대’(Aranson & Ordeshook, 1981)라고 할 수 있다. 그러나 진정한 지역의 발전보다는 개인의 이익을 추구하는 유권자와 이러한 유권자들에게 장밋빛 청사진을 이용한 ‘착각의 정치’를 이용하는 정치인들에 의한 게임은 자원의 효율적 배분보다는 국가예산의 낭비를 가져 올 수 있다.

개발의 논리가 지배적인 우리나라에서 이런 활동이 일어날 가능성은 더 크다. 국가에 의해서 추진되는 국책사업 및 특정 지역에 대한 지원은 정부로부터 일정한 권한이 함께 위임된다. 예를 들어 “○○지원에 관한 특별법”의 형태로 지원되므로 해당 지역의 정치인은 이를 얻기 위해 즉, 자원동원을 위해 심혈을 기울이게 된다.

3) 분석대상과 방법

본 연구는 대규모 지역개발사업의 사례연구함으로써 실패 원인을 분석하고자 한다. 이를 위해 강원도 태백시의 주요 행위자들을 중심으로, 행태를 분석하고자 한다. 먼저, 지역정치인으로서 태백시의 고위층이라고 할 수 있는 태백시장, 태백관광개발공사 사장, 사업추진단장, 태백시의회 의원을 대상으로 한다. 다음으로 태백시청 관료제의 중·하위층으로서 국·과장, 실장, 단장급의 직원과 하위직 공무원, 지방공기업 직원도 포함한다. 이와 더불어 상위정부인 강원도청와 중앙정부도 함께 살펴본다.

분석의 시간적 범위는 오투리조트 조성사업을 수행하기 위해 태백관광개발공사의 설립이 본격적으로 추진된 2001년에서부터 2011년까지이다. 시간의 경과에 따라 변화하는 행위자들간의 상호작용을 분석한다.

연구에 사용된 자료는 오투리조트 조성사업의 전신인 서학레저단지 조성사업과 본 사업의 조성책임자이자 운영자인 태백관광개발공사와 관련된 자료를 포괄한다. ‘오투리조트’, ‘서학레저단지’, ‘태백관광개발공사’를 주요 키워드로 태백시의회의 회의록, 지역신문을 포함한 각종 언론 보도 자료를 사용하였다. 또한 결과물로 외부에 공개되지 않은 내용을 파악하기 위해 태백시청 내 관계자와 인터뷰를 진행하였다. 마지막으로 관련 상급 기관인 지식경제부, 행정안전부와 강원도청의 해당 업무 담당자와 전화인터뷰를 하였다.

Ⅲ. 오투리조트 사업개관

본 사례의 시초는 태백시가 지역발전의 역점사업으로서 관광개발 사업을 추진한 1989년부터 시행된 ‘석탄산업 합리화 정책’에 의해서다. 1980년대 중반부터 석탄에 대한 수요 감소로 인해 침체가 시작되었고, 1989년에 본격 시행된 정부의 석탄산업 합리화 정책은 태백시를 비롯한 인근 탄광 지역의 생존권의 위협으로 이어졌다. 특히 태백시의 경우 지역의 대표적인 탄광인 ‘함태탄광’과 ‘강원탄광’이 1993년에 폐쇄되자, 지역경제를 회생시키기 위한 본격적인 주민운동이 시작되었다. 결과적으로 정부와 합의가 이루어지면서 탄생하게 된 것이 바로 1995년에 제정 및 공포된 ‘폐광지역 개발지원에 관한 특별법’이다.

하지만 특별법의 제정과 중앙정부의 지원도 태백시를 비롯한 강원도의 대표적 폐광지역인 영월군, 정선군의 인구감소를 막지 못했다. 태백시의 경우 시로 승격된 해인 1981년 114,095명이래, 1987년 120,208명으로 정점을 찍고 이후에는 지속적으로 감소 추세를 보이고 있다. 인구유출을 막고 지역민의 실업을 해소를 위해서 태백시는 태백관광개발공사를 설립하여, 스키장·골프장 등 체육시설업과 휴양콘도미니엄업, 관광호텔업 등의 사업을 진행했다.

태백관광개발공사는 오투리조트(구 서학레저단지)의 개발 및 운영을 위해 2001년 12월에 설립된 제3섹터형³⁾ 공기업이다. 이후 2004년에 코오롱건설 컨소시엄이 민간참여업체로 선정되면서, 태백시 510억 원, 코오롱건설 컨소시엄 490억 원 등 총 1,000억원을 출자하여 이듬해인 2005년 7월 사업 착공에 나서며 본격적으로 서학레저단지, 즉 오투리조트 건설에 착수하였다.

하지만 이러한 개발 과정에서 잦은 설계 변경 등으로 사업비가 증대되면서 사업비 조달에 난항을 겪었다. 태백시의회의 회의록 및 각종 언론 보도 자료와 공사의 경영공시를 통해 보고된 바에 따르면 2001년 『태백관광개발공사 설립타당성 검토 보고서』에서 1713억원으로 예상되었던 사업비는 사업이 발주될 무렵인 2004년 2885억원이 되었고, 이후 설계변경을 비롯하여 각종 공사비 증가, 사업 확장 등으로 인해 1518억원의 사업비가 증액되어 최종적으로 약 4404억원의 사업비가 소요되었다. 결국 태백관광개발공사는 2007

3) 제3섹터는 광의의 개념으로서는 공공섹터와 민간섹터가 상호 이익의 추구를 위해 서로 협력하는 조직 혹은 과정이라 할 수 있으며, 협의의 개념으로는 지방자치단체와 민간부문이 함께 사업을 하는 것으로 파악할 수 있다(김길수, 2001: 160-162). 행정안전부(2011)에 따르면 제3섹터형 지방공기업은 “지방자치단체가 자본금 또는 재산의 2분의 1 미만을 출자·출연한 주식회사 또는 재단법인”을 말한다. 여기서 지방자치단체의 출자비율이 50% 이상인 경우를 광의의 제3섹터로 명시하고 있으며, 50% 미만인 경우는 협의의 제3섹터이다.

년 이후부터 행정안전부의 경영개선명령을 시달 받았으며, 이로 인해 행정안전부가 2010년에 발표한 ‘2009 지방공기업 평가’에서 3개년도 연속적자 기업이자 재무상태가 불안정한 것으로 평가받았다. 결국 2010년 4월에는 행정안전부로부터 지분매각 등 민영화 명령이 내려졌다.

오투리조트 사업의 실패로 시의 재정에도 부정적인 영향을 미쳤으며, 이로 인해 시에서는 건축재정을 하게 되는 상황이 발생하였다. 또한 각종 시설의 완공이 지연되면서 오투리조트의 원활한 운영을 하지 못했다. 골프장, 콘도, 스키장 모두 예정 기한을 넘기고, 잦은 설계변경이 이뤄졌다. 이러한 과정에서 사업비가 증가하였다. 총 여섯 번에 걸쳐 이루어진 설계변경과 사업 초기 재원조달 계획의 오류 및 부실경영으로 인한 손실, 대출금이자 등으로 인해 총 1518억원의 사업비를 증액시키고⁴⁾, 결과적으로 태백시는 대규모 공사채를 발행하였다.

오투리조트 사례를 정책실패로 연구하는 것은 다음과 같은 의미를 갖는다.

첫째, 오투리조트 조성사업은 지방자치단체에서 시행하는 각종 관광개발사업 중에서 특별법의 지원을 받는 태백시로 인해 해마다 안정적으로 국고지원을 받았다는 점이다. 즉, 단순한 지방수준의 정책실패가 아니고 중앙정부의 책임도 있는 복합사례이다.

둘째, 언론매체에 자주 언급된 주요 지역개발 정책 사례 중에서 최근 완공에서부터 민영화 명령까지 행정적 차원의 결론이 내려진 사업이라는 점이다. 다른 사업들이 단기적인 것에 비해 오투리조트 조성사업은 10년이 넘는다. 충분한 시간을 거쳐 진화해온 정책을 분석한다는 의의가 있다.

셋째, 태백시의 오투리조트는 기초자치단체와 민간이 결합한 제3섹터 형식으로 설립되는 전국 최초의 리조트 개발 사업이다. NPM 등에서 주장하는 외국의 경영방식이 한국에서 어떻게 작동하는가를 볼 수 있는 사례이다.

IV. 시장의 독점권력 구조: 각 행위자의 전략

1. 고위층의 상징정치

기초자치단체에서 고위층으로 막강한 권력을 행사하는 행위자는 지방자치단체장과 지방의회의원이다. 이들은 예산지출을 최소화하여 지역주민의 관심을 많이 받는 정책을 효

4) 태백시의회 제5대 제166회 제7차 행정사무감사특별위원회(2009.12.04.) 시의회 김정식의원

과적으로 추진하는 것을 임무로 한다. 그러나, 실제로는 유권자인 지역주민에게 가시적인 성과에 집중하는 것이다.(Dahlstrom & Lapuente, 2010; Garrett et al., 2006) 태백시의 오투리조트 조성사업을 분석함에 있어서 주요 고위층 행위자로서 태백시장 및 태백관광개발공사 사장, 그리고 이와 밀접하게 연결된 시청 내 사업추진단과 함께 태백시의회 의원을 살펴보고자 한다. 단체장이나 의회 의원과 같은 지역정치인 이외에 공사 사장이나 사업추진단을 함께 분석하는 것은 이들이 지역정치인들과 밀접한 관계를 맺으며 개발 사업추진체계의 핵심요소로서 기능하기 때문이다.

1) 태백시장

태백시와 같은 산간지역 및 농어촌 지역의 경우, 적은 인구수에 매우 협소한 네트워크를 가진 지역인 만큼 특정 학교 및 관계를 중심으로 수직적 네트워크가 형성되기 쉬우며(정정화, 2012: 36), 이로 인해 재선, 3선의 시장은 그 지역사회에서 막대한 권력을 행사할 수 있다. 이른바 단체장을 정점으로 한 피라미드형 지방정치 권력구조가 성립되기 쉽다고 할 수 있다.

초창기 오투리조트의 전신인 서학레저단지 조성사업을 구상하고 추진하였던 홍순일 전 임 시장은 마지막 관선 시장인 9대 시장을 거쳐 민선 1기, 2기, 3기 등 내리 4선을 하면서 태백시정을 이끌었다. 홍순일 시장의 경우에도 관선 1회 이후에 3번의 지방선거를 치르면서 유권자에게 호소할 수 있는 지역경제회생 대안을 요구받았고, 이에 태백시가 보유한 풍부한 자연자원 및 문화자원에 바탕을 둔 고원레저도시로의 변모에 강력한 의지를 가지게 된 것이다.

홍순일 시장은 민선 1기에서 3기 내내 지역경제의 대체산업으로서 관광산업을 강조하면서 리조트 개발의 당위성을 역설하였다. 특히 사업이 본격 추진된 민선 3기에서는 강원도 리조트 시장의 공급과잉을 우려할만한 외부환경요인에도 불구하고 오투리조트 조성사업의 강력한 추진 의지를 표명하였다. 그리고 이와같이 홍시장이 외부의 실질적인 견제없이 단독으로 중요한 정책결정을 하게 하는 권력구조가 오투리조트 조성사업의 실패의 가장 큰 원인이라 할 수 있다.

당시의 상황을 살펴보면 홍 시장의 정책결정이 얼마나 합리성을 결여했는지 알 수 있다. 태백관광개발공사 설립 무렵 강원랜드에서는 2001년 8월부터 골프장 및 스키장을 건설 및 기획 중이었으며, 삼척시에서도 석탄산업합리화사업단이 강원랜드와 공동투자 한 골프장이 2004년 10월 착공을 목표로 용역을 진행 중이었다. 아울러 비슷한 시기에 강원도 지역에 다양한 규모의 리조트 사업이 추진되었으며, 이러한 사업들은 대부분 광해관

리공단, 강원랜드, 해당 지방자치단체 등에서 공동출자하여 진행하였다.

2002년 사업구상 당시, 태백관광개발공사의 사업 추진방향과 관련하여 태백시가 독자적으로 추진하는 것에 대하여 우려가 제기되지 않은 것은 아니었다.⁵⁾ 하지만 홍순일 태백시장은 대체재원을 마련해서라도 독자적으로 갈 것이라고 밝혔다. 그리고 실제 당초 태백관광개발공사 설립 타당성검토 보고서에서 계획했던 것보다 1,172억 원의 투자비가 증가한 2,885억 원으로 공사를 발주하였다.

게다가 민선 4기 시장에 당선된 박종기 시장은 홍순일 시장이 민선 3기를 수행하고 있던 시기에 태백시 부시장 및 태백관광개발공사 사장이었다. 또한 홍순일 시장과 같은 고등학교 동문이자 고위 행정관료 출신으로 홍순일 전 시장의 정책추진 방식을 이어받았다고 볼 수 있다. 3선 단체장은 장기간 재임하였던 만큼 조직력과 인지도가 막강하기 때문에 이러한 정치적 후광을 받아들이는 것이 거부하는 것보다 훨씬 유리한 것이다.⁶⁾ 박종기 시장은 홍순일 시장과 함께 추진한 대형 개발 사업에 정치적 위신이 크게 영향을 받을 수밖에 없었으며, 사업자체에 대해서도 비판적이지 않았을 것이다. 박종기 시장 개인으로서는 법적으로 연임 가능한 3선의 임기 중에서 첫 번째 임기를 시작한 것으로서 오투리조트 사업의 가시적 성과를 시장 연임 도전의 기반으로 활용하고자 하려는 유인이, 사업의 문제점을 고려하여 재고하려는 유인보다 훨씬 큰 것이다.

2) 태백관광개발공사 사장

태백관광개발공사는 오투리조트 조성사업의 개발초기단계에서는 대부분 인허가 사업 및 환경영향평가 등 정부업무가 주를 이루고, 또한 자체 수익이 없다는 이유로 비용절감 차원에서 부시장이 공사 사장을 겸임하였다.⁷⁾ 그리고 태백시청 내 현안대책추진단장을 본부장으로 임명하고, 이어 직원 3명을 겸임 발령하여 5명의 공무원이 공사업무를 추진하는 시스템이었다. 태백관광개발공사의 사장은 태백시장이 임명하게 되어 있었다. 초창기에는 이마저도 부시장이 겸임을 하였기 때문에 태백시장을 비롯한 고위층의 영향력은 상당했을 것이다. 2001년 김신일, 2003년 박종기, 2005년 박경희, 2007년 심재철에 이르기까지 태백관광개발공사의 사장은 태백시의 부시장을 겸임하였으며, 임명권자는 2007년

5) “[지방선거 현장] 태백시장 후보 토론회”, 동아일보, 2002.6.4. (<http://news.donga.com/3/all/20020604/7827106/1>), “[쟁점] 태백관광개발공사 추진”, 강원도민일보, 2002.6.9. (<http://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=59173>)

6) 김연식, “3선단체장 地選 입김 놓나”, 강원일보, 2005.8.24.
(<http://www.kwnews.co.kr/nview.asp?s=101&aid=205082300086>)

7) 제4대 제101회 제2차 본회의 회의록 (2002년 12월 9일 월요일 자)

심재철을 제외하고는 흥순일 시장이었다. 이후 전문 경영인 및 직원들을 영입하였다고는 하나, 개발기획단계에서부터 여전히 단체장 독주무대였다고 할 수 있다.

결국 태백관광개발공사는 오투리조트 운영 전반에 대해서 실무를 담당하고 있었지만, 시장의 절대적 영향력하에 있었다. 부시장은 물론이고 외부인사출신 태백관광개발공사 사장들도 책임성도 확보할 수 없는 상황이었다. 시장의 절대적 권력하에서는 출신이 외부인가, 내부인가는 별 차이를 가져오지 못하였다.

전문경영인으로서 사장은 수익성같은 전문성을 발휘해야 한다. 그러나 ‘태백관광개발공사 경영 특별조사’ 결과에 따르면, 전문성이 전혀 활용되지 못한 부실한 경영으로 인해 발생한 손실액만 해도 무려 287억원에 달한다. 나아가서 태백시청 관계자는 이 과정에서 시행사 및 하도급 업체 사이에서 규정을 무시하여 부패가 존재하였음을 지적하고 있는 상황이다. 이에 대해서는 중앙부처 및 검찰의 수사가 필요한 부분이다. 이러한 상황에서 오투리조트 사업은 제대로 추진되기 어려운 상황이었다.

3) 사업추진단 단장

오투리조트 조성사업은 태백시가 확보가능한 예산을 바탕으로 몇 가지 대안중에 하나를 선택한 것이고, 경제침체로 인한 민간투자의 확보도 어려운 상황이었다. 이러한 제약 상황에서 자치단체장의 영향은 보다 커질 수 밖에 없었으며, 이 과정에서 태백관광개발공사보다는 태백시청 공무원에 의해서 오투리조트 조성사업이 구체화 되었다고 할 수 있다. 특히 회사채 발행을 앞두고, 시의회의 승인을 위한 과정에서도 기획감사실을 비롯한 태백시 공무원들이 참여한 것을 태백시의회 회의록에서 찾아볼 수 있다.

공사 초창기부터 참여하여 오투리조트 사업을 구체화 시킨 부서는 당시 태백관광개발공사 본부장을 겸임한 현안대책추진단장을 비롯한 시청의 해당 부서였다. 태백시의 현안을 해결하고 관련 정책을 집행하기 위해 설립된 현안대책추진단은 1999년 12월에 현재의 ‘폐광지역개발지원에 관한 특별법’의 추진을 위한 태스크포스형태로 구성된 조직이었다. 이러한 현안대책추진단의 업무는 ‘현안대책, 대체산업, 공사지원’으로서 태백관광개발공사의 설립에 관여하는 등 오투리조트 조성사업에 있어서 핵심적인 역할을 수행하였다.

시청의 현안대책추진단의 업무는 추후 기획감사실의 ‘기획’부문과 투자사업과의 ‘전략개발’부문 및 ‘대체산업’ 부문으로 업무가 분화되었다. 기획감사실의 ‘기획’ 부문에서 시장이 관심을 가지는 주요 현안에 대한 업무를 담당하고, 투자사업과의 ‘전략개발’ 부문 및 ‘대체산업’ 부문에서는 지역 내부의 각종 개발 관련 사안 및 대체산업에 관한 업무를 담당하게 되었다. 또한 업무분장에서는 명시되어 있지 않지만 기획감사실 소속 공사협력

팀에서 관련 업무를 수행하였다. 즉, 초창기 오투리조트 사업을 구체화시킨 현안대책추진단이라는 태스크포스 조직은 추후 4개 부문의 업무분장으로 나누어질 만큼 폭넓은 업무를 수행하고 있었다.

어떻게 보면, 공사조직이 있는데도 불구하고, 시청에는 공사를 담당하는 조직과 인력이 팽창되어 있어서, 공사의 자율성여지를 줄인 것이라고 볼 수 있다. 시청의 사업추진단 단장은시장의 결정을 반영하고 태백관광개발공사의 실제집행을 감독한 곳으로서 사실상 오투리조트 사업의 전반에 대해서 총괄역할을 한 곳이라고 평가할 수 있다. 대형 지역개발 사업을 진행하면서 태백시장, 태백관광개발공사, 사업추진단이 긴밀하게 협조하는 것은 중요하지만, 거의 한 몸체로서 견제가 부족한 실정이었다. 이러한 조직구조에서는 모든 중요한 결정이 태백시장에 의해서 이뤄지게 되어 문제발생시 대처가 어려울 수밖에 없었다.

4) 태백시의회 의원

지방의회 의원들은 지역행정체제의 고위층에 해당되며, 본질적으로 단체장을 비롯한 지방 행정부를 감시·감독 및 심의를 할 권리를 가지고 있다. 지방의회의 경우 광역의회와 마찬가지로 조례제정권과 예산심의권 등을 중심으로 의원들이 권한을 가지고 있는데, 전반적으로 광역의회에 비해 의원들의 전문성과 재량권이 낮은 편이다(임도빈, 2004: 199). 보다 큰 문제는 단체장과 공무원에 비해서 적은 정보를 소유하고 있어서 적절한 감시기제가 작동하기 어려운 상황이었다.

이러한 정보비대칭 상황에서 의회의원들은 자치단체에 끌려다니거나, 재선을 위해서 당시의 상황에 맞는 상징적 언행으로 지역주민들의 관심을 얻으려는 행태를 보인다. 의회가 상징게임에서 주도적인 역할을 하지 못하고, 종속적이거나 부차적인 역할만 하였을 가능성이 있다. 2011년 7월 13일자 의회 회의록을 보면, 오투리조트 조성사업이 사업구상 단계에서부터 문제가 분명하였다는 점이 드러남과 동시에, 사업 진행기간 동안 의회에서 이러한 부분을 잡아내지 못한 데 대한 한계가 동시에 드러났다.

김천수 위원: 애시당초 기획서부터 했던 우리 이전 지자체장님서부터 여기에 관련 됐던 모든 사람들은 빨리 퇴직금 등등 내놓고 떠나셔야 되요. 분양 100% 했을 때 건설비용 120% 나오는데 다 팔아도 2,700억 짜리를 다 팔아도 4,400억 만들어 놓았던 말입니다. 어이없는 얘기죠. 우리는 기 2,000억 정도는 부채를 안고 갈 수 밖에 없는 리조트 사업을 한 자체부터가 이것은 운영에 문제가 아니라는 것입니다.

(제6대 제177회 제6차 주요업무보고특별위원회, 2011년 7월 13일 수요일)

게다가 공사채 발행 및 이에 대한 지급보증을 승인하는 과정에서 면밀히 분석하고 살펴져야 않은 것은 시의회 의 가장 큰 직무유기이다. 태백시청 관계자는 2008년 당시 시의회가 900억 원의 지급보증을 승인하는 과정에서 이전에 지급보증을 한 560억 원에 대해서 마땅한 채무변제능력 및 계획이 미비하였음에도 추가로 승인해 준 것은 문제가 있었다고 지적하였다.

여기에는 전임시장 및 의원들 간에 인적 네트워크가 다양하게 연결되어 있을 것이라 추론가능하다.⁸⁾ 우선 홍순일 시장과 박종기 시장은 같은 북평고등학교 출신에 고위 행정 공무원이었으며, 이후 한나라당 공천을 받아 시장에 당선되었다. 시의회 의원의 경우, 정당공천이 아니라고는 하나, 상기의 표에 언급된 의원들 중 김천수·정용화·고재창 의원은 두 시장과 같은 한나라당 소속이다. 또한 오투리조트가 들어서는 황지동 일대를 지역기반으로 두고 있는 시의원들이 주로 2대 이상 연임을 하였던 것으로 보인다. 이문근·김천수·고재창·이한영 의원들은 황지 초·중·고등학교와 2개 이상의 공통된 학연을 가지고 있다. 비록 홍순일 시장과 박종기 시장과는 학연의 고리는 없으나, 오투리조트 개발이 구 탄광지역인 황지동 일대를 중심으로 개발되었다는 점에서 상호 이익이 형성되었을 것이다. 한편, 이문근·이우영·김천수·정용화·이한영 의원은 태백시지역현안대책위원회의 전·현직 위원 및 위원장 등을 역임한 경력이 있다.

요컨대 태백시의 경우, 지역행정체제의 고위층인 단체장, 지방의회 의원, 공사 사장이 각종 학연/지연을 바탕으로 오투리조트 조성사업을 추진하였으며, 해당 사업이 진행되는 중간에 다양한 문제가 발생하였음에도 불구하고 밀어부친 것으로 볼 수 있다.

2. 중·하위층 공무원들의 한계

본 연구에서 중·하위층에 해당하는 태백시청의 공무원은 신분이 보장되어 있으며 정책 집행과정에서 중요한 역할을 한다. 지방공사 직원의 경우 간부급도 본 연구에서는 하위층으로 분류하는데, 그것은 시청공무원(중위층)과의 업무상 실질적으로는 상하관계에 있기 때문이다. 이들은 신분보장까지는 아니어도 공기업 직원으로서 강한 보호를 받고 있기 때문에 공무원에 준한다고 하겠다. 특히 지역정책을 집행하는 공무원의 경우, 신분이 보장되어 있는데다가 과중한 업무에 대한 부담을 항상 느끼고 있기 때문에 일상적이고 고정된 업무를 처리하는데 기본적인 관심을 두고 있다(박호숙, 2000: 100). 더욱이 단체장의 주도 하에 본인들이 직접 기획하고 집행하는 정책의 경우에는, 초기에 보지 못한 문

8) 태백시의회 의원들의 인적 네트워크는 각 의원들의 홈페이지에 소개된 약력 및 언론보도를 바탕으로 구성하였다.

제를 해결하고, 책임소재를 스스로 밝히는 일은 어려울 것이다. 이러한 상황에서 중·하위층은 책임을 회피하려는 수동적인 업무추진 행태가 나타날 수 있다.

태백시의 오투리조트 조성사업에서도 이러한 공무원의 전략적 행동을 살펴볼 수 있다. 실제 오투리조트 조성사업에 대한 감사의 문제가 연이어 제기되자, 이를 담당하는 중위층 행위자인 기획감사실장은 “제대로 정례 감사를 할 여건이 되지 않았다”고 답한다. 인력 측면에서 오투리조트 조성사업과 같은 대규모 사업 혹은 관련 조직을 감사하기에는 지방자치단체 내부의 감사 여력으로는 힘들다는 것이다.

기획감사실장 김교복: 오투 제가 기획감사실장이기 전에 제가 오투에 당연직 감사로 되어 있습니다... 다만, 감사원에서 감사 할 수 있습니다. 지방공기업법에는 그렇게 되어 있습니다. 다만, 제가 감사할 자격은 있는데 실제로 정례 감사를 하려면 사실 인원이 오투 정도만 되어도 한 10명이 가서 한 1주일씩 10일씩 감사를 해야됨에도 불구하고 그러한 여건이 지금 조성되지는 못했습니다... 법령상에 보면 공기업법에 보면 감사원에서 할 수 있는데 태백시가 없게 되어 있어요.

(제5대 제166회 제7차 행정사무감사특별위원회, 2009년 12월 4일 금요일)

또한 이들의 발언내용을 보면 감사 기능 및 회계 부분의 문제에 있어서는 전적으로 태백시청 내부의 공무원들의 문제만이 아니라는 책임회피 발언을 하기도 한다.

기획감사실장 김교복: 그리고 지금 재무실에 계셨던 분들도 다 공무원 출신들이고 그래서 국가계약법이 익숙지 않아서 안됐다는 점은 사실 조금 회의를 느낍니다. 다만, 사내에서 조직의 분위기, 조직의 활성화 이런 것이 조금 미흡했다는 것은 조금 아쉽습니다.

(출처: 제5대 제166회 제7차 행정사무감사특별위원회, 2009년 12월 4일 금요일)

감사로서 엄격한 업무를 수행하기에는 얽혀있는 인맥관계, 조직문화 등과 같은 현실적 제약이 너무나 컸다고 할 수 있다. 하지만 태백관광개발공사의 당연직 이사로 기획감사실장이 지정된 이유가 대주주이자 감독관청인 태백시의 감사 의무를 수행하기 위해서라는 점을 감안한다면, 이는 감사 담당자의 명백한 직무유기라고 할 수 있을 것이다.

3. 성장논리가 지배적인 지역주민과 언론

태백시와 같은 산촌 지역에 거주하는 주민들은 도시 지역에 거주하는 주민들에 비해

상대적 박탈감을 느끼는 경우가 많다. 60년대이후 급속한 경제성장과정을 겪은 우리나라 주민들은 더욱 이를 심하게 느낄 것이다(Im & Park, 2010). 이와 같이 경제적으로 낙후된 지역에 거주하는 농어촌 및 산촌 지역주민들이 가장 중요하게 생각하는 것은 자신들의 경제생활의 향상이다(임도빈, 2004: 93).

태백시의 경우, 주도적으로 <폐광지역개발지원에 관한 특별법>을 이끌어냈다는 자부심과 함께, 동법의 핵심인 강원랜드(카지노)가 정선군 사북·고한읍 지역에 위치하면서 상대적으로 큰 박탈감 및 위기의식, 피해의식 등을 느끼고 있었다.⁹⁾ 따라서 태백시 주민들은 오투리조트 조성사업을 중심으로 태백시에서 이루어지는 각종 관광 개발 사업이 석탄 산업을 대신하고, 나아가 강원랜드에 버금가는 대체산업이 되기를 크게 기대했다.

언론보도에 따른 홍보효과와 함께 탄광지역에서 관광메카로 부상할 수 있다는 시의 비전은 지역민들에게 큰 기대로 작용하게 되었다. 지역주민들의 기대감이 커지는 것에 비례하여 주민들의 여론 향방에 민감한 지방의회 의원들도 동조하게 되었다. 이러한 지역주민들의 기대감은 기초단체장 선거에도 반영되어, 오투리조트 조성사업을 추진한 홍순일 시장은 제3회 지방선거에서 56.52%라는 비교적 높은 득표율로 당선되었다. 이 과정에서 시민들의 요구와 정치인의 이해가 맞아떨어진 것이다.

태백시민연대의 장연철 위원장: 강원랜드를 정선군에 빼앗겼다는 지역정서와, 어떻게든 관광도시로 일어서야 한다는 조바심이 공무원뿐 아니라 시민들 사이에서도 팽배했습니다. 반대의견을 가진 시민들이 적절한 문제제기를 못한 것은 이 때문입니다.(중앙일보 인터뷰)¹⁰⁾

V. 예산확보를 중심으로한 전략적 게임

1. 태백관광개발공사

제3섹터 방식은 공공부문에 있어서 민간자본을 도입하고, 민간의 경영능력을 활용하여 재정수요의 감소를 통해 정부의 재정력을 강화시킬 수 있다는 점에서 각광받고 있다(김길수, 2001: 162-164; 임승빈, 1995: 119). 태백관광개발공사는 태백시가 51%를 출자하였

9) 김원동(2010), 정성호(2005), 강원도민일보 2005년 3월 7일 자 “폐특법과 강원랜드”

10) 이승녕, “시 전체가 집단취면 걸린 듯 .. 장밋빛 보고서 ‘딤석’”, 중앙일보, 2012.1.14.
(<http://sunday.joins.com/article/view.asp?aid=24547>)

기 때문에 당시 행정안전부의 기준에 따라 제3섹터형 지방공사에 해당한다.

그러나 이러한 태백시 출자의 대부분은, 아래의 회의록에서 홍순일 전임 시장에 발언한 바와 같이, 태백시 자체자금이 아닌 중앙정부에서 나오는 지원금이었으며 엄격히 말하면 제3섹터방식이 아니라고 하겠다. 태백시는 오투리조트의 전신인 서학레저단지를 준비하던 당시부터 국내 기업의 투자를 유치하기 위해 노력하였으나 당시 국내의 경제 환경이 좋지 않아 투자가 원만하게 이루어지지는 않았다.

홍순일 시장: IMF 등으로 인해서 기업들의 신규투자 기피로 대규모 투자비가 소요되는 리조트 사업 민자유치에 많은 어려움을 겪어 왔습니다. 국내기업의 신규사업 투자 분위기가 크게 위축되어 유치가 어려운 상황입니다... 우리 시에서는 민자유치 사업의 새로운 전환기를 마련하기 위해서 태백관광개발공사를 설립하고 민관공동추자로 민간 기업, 다시 말해서 대기업이 안전하게 우리 지역에 투자를 할 수 있도록 하고...

(출처: 제3대 제89회 제2차 본회의 2001년 7월 12일 목요일)

오투리조트 조성사업은 계획 초기에서부터 태백시의 한 해 예산(2001~2010년의 평균예산은 2356억원)을 뛰어넘는 막대한 공사비를 감당해야 하는 사업이었다. 또한 투자한 사업비의 절반 이상인 1,100억 원 가량을 리조트 완공 이후 각종 회원권 분양수익으로 충당한다는 계획이었기 때문에 근본적으로 재원 확보에 문제가 있었다고 할 수 있다. 이로 인해 태백관광개발공사는 2006년 560억, 2009년 900억의 공사채를 발행하였고, 태백시는 이에 대해 지급보증을 하게 된다.

이와 같이 제3섹터 방식으로 설립된 태백관광개발공사의 재무상태를 살펴보면 ‘배보다 배꼽이 더 큰’이 사업의 문제점과 함께 그러한 문제점이 시간이 갈수록 지속적으로 누적되어 커져갔다는 점을 파악할 수 있다. 일반적으로 재무안정성을 살펴볼 수 있는 지표로는 부채비율, 유동비율, 자기자본구성비율, 당기순이익 및 이익배당 지표 등(정성호·정창훈, 2011: 8)인데 아래의 표에서 볼 수 있는 것처럼 태백관광개발공사의 부채비율은 지속적으로 증가추세에 있다.

〈표 1〉 태백관광개발공사의 재무상태

(단위: 억원, %)

	2007	2008	2009	2010
자산	1807	3272	3924	3764
부채	1111	2474	3336	3361
자본	854	797	588	402
당기순이익	-80	-116	-266	-245
부채비율 (%)	159.52	310.16	567.12	835.50
유동비율 (%)	320.77	39.73	4.92	3.60
자기자본구성비율 (%)	38.53	24.38	14.99	10.70

출처: 지방공기업경영정보공개시스템

2010년(835.50%)에는 2007년(159.52%)에 비해 무려 5배 이상 증가하였으며, 이는 <지방재정위기 사전경보시스템 운영 규정> 제3조에 명시된 기준에 따라 “심각” 수준에 해당된다.11) 특히 태백관광개발공사의 부채는 2010년도를 기준으로 태백시 예산(2348억)의 1.4 배에 달하고 있다. 반면 태백관광개발공사의 유동비율은 지속적으로 감소 추세에 있다. 유동비율이란 해당 기업의 재무유동성을 판단하는 지표로서, 일반적인 기업의 경우에는 유동비율이 200% 이상이면 안정적이라 판단한다(정성호·정창훈, 2011: 8; 조기현·신두섭, 2008: 131). 이러한 기준에 근거하여 살펴보았을 때, 2010년 기준 3.60%로 태백관광개발공사의 재무유동성은 심각한 수준에 처해있다고 판단할 수 있다.

태백관광개발공사의 경우 상당수 부채가 공사채발행 및 그에 따른 이자 등으로 구성되어 있다. 순수한 민간기업의 투자를 유치하는 못한 것이다. 시장이 자신의 정치적 목적을 달성하는데 세금을 축내서라도 사업을 시행가능토록 하는 제도에 문제가 있는 것이다. , 이러한 사채발행에 대하여 태백시가 지급보증을 하였기 때문에 태백시 자체의 재정운용에도 심각한 영향을 미치게 되었다.

11) [지방재정위기 사전경보시스템 운영 규정]

제3조(모니터링 기준) ① 행정안전부 장관은 지방재정법 시행령 제65조의 2 제1항 각 호의 지표에 대하여 다음과 같은 기준에 따라 모니터링을 실시한다.

시행령	지표	“주의” 기준	“심각” 기준
제65조의2제1항제1호	통합재정수지적자비율	25% 초과	30% 초과
제65조의2제1항제2호	예산대비 채무비율	25% 초과	40% 초과
제65조의2제1항제3호	채무상환비 비율	12% 초과	17% 초과
제65조의2제1항제4호	지방세 징수액 현황	50% 미만	0% 미만
제65조의2제1항제5호	금고잔액 현황	20% 미만	10% 미만
제65조의2제1항제6호	공기업 부채비율	400% 초과	600% 초과

② 행정안전부 장관은 제1항의 기준에 따라 분기별로 재정지표를 모니터링한다. 다만, 필요한 경우 수시로 모니터링을 실시할 수 있다.

2. 정치적인 사업타당성 분석

대규모 사업을 시행하기전 사업타당성 분석을 통한 합리적 설득 과정이 있었다. 하지만 겉으로는 객관적인 같은 사업타당성 분석이 상당히 정치적인 성격을 가지고 있는 것이 현실이다. 특히 사업타당성 분석 용역이 주로 지역개발 사업의 이익과 관련 있는 당사자의 요청에 의해 진행되어 부정적인 의견을 내기가 어려운 구조로 되어 있다. 오투리조트 조성사업의 타당성 분석은 태백시가 직접 타당성 분석 의뢰를 하였고, 연구용역을 맡긴 것은 두 번이었으며, 이에 대한 내용 및 쟁점을 정리하면 다음과 같다.

먼저 한국자치경영협회(현 지방공기업평가원)에 맡긴 ‘태백관광개발공사 설립타당성 검토 용역’에 따르면, 태백관광개발공사의 사업계획은 지역 경제 파급효과가 큰 사업으로서 공기업 설립은 타당하며, 또한 서학지구의 스키장과 골프장 사업의 사업타당성이 비교적 높은 것으로 나왔다.¹²⁾ 지방공기업 평가원은 행자부 퇴직관료가 낙하산으로 가는 기관으로, 객관적 평가를 한다고 보기는 어려운 기관이다.

다음으로 (주) 도화종합기술공사와 (주) 도시연이 맡은 ‘리조트 기본계획용역’에서 두 업체에는 단순한 관광레저 리조트를 넘어 지역의 기후·문화·산업 등이 어우러진 종합관광 레저단지를 조성하겠다는 구상과 함께 경제성 분석에 있어서는 사업성이 떨어진다는 보고서를 제출하였다.¹³⁾¹⁴⁾ 하지만 태백시에서는 이 보고서를 토대로 사업성을 다시 따진 수정 보고서를 만들었는데, 기존의 결과와 상반되게 사업성이 높다는 결론이 도출되었다.

태백시가 의뢰한 사업타당성 분석이 지방공기업 평가원같이 객관성이 부족한 기관은 긍정적인 평과가 도출될 수 밖에 없었고, 그렇지 않은 경우에도 얼마든지 수정이 가능하였다. 이 점에서 외부평가는 정책실패를 막는 기능을 하기 어려운 실정이다.

3. 상급기관: 중앙정부와 강원도청

1997년부터 2010년까지 강원도 폐광지역에의 투자 내역은 총 4조 847억 원(공공 1조

12) 제3대 제89회 제2차 본회의 회의록 (2001년 7월 12일 목요일 자)

13) 홍성배, “태백 서학레저단지 윤곽”, 강원도민일보, 2003.8.6.
(<http://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=102320>)

14) 중앙일보 2012년 1월 14일 자(출처: 이승녕, “시 전체가 집단취면 걸린 듯 .. 장밋빛 보고서 ‘딴석’”, 중앙일보, 2012.1.14. (<http://sunday.joins.com/article/view.asp?aid=24547>))에 따르면 태백시가 경제성 분석 용역을 당시 국내에서 잘 알려진 토목설계·감리회사인 D사에 맡겼는데 216억 원의 적자가 발생한다는 보고서가 나왔다고 한다. 이에 태백시에서 이 보고서를 기반으로 수정 보고서를 만들었는데 여기서는 441억 원의 순현재가치가 발생하는 것으로 도출되었다. 이는 태백시의 요구에 맞춘 용역 결과를 도출해 내는 것이 현실적으로 가능하다는 점을 보여준다.

7568억, 민자 2조 2343억, 폐광기금 797억 원)이며, 이중에서 태백시는 1조 726억 원을 지난 13년간 사용하였다. 하지만 오투리조트 조성사업은 현재 누적된 적자로 운영조차 제대로 하지 못하고 있는 실정이다. 여기서 중앙정부는 어떤 역할을 했는가?

특별법을 제정하면서까지 지원한 지역발전정책에는 당연히 막대한 공공부문의 예산지원에 따른 중앙차원의 감독·감시가 있어야 하며, 기획·정책 수립단계에서 협조가 뒷받침되어야 한다. 하지만 태백시의 오투리조트 사례에서는 관리, 감독 및 협조체제가 유기적으로 이뤄지지 않았다.

현재의 결과가 나타난 것은 폐광지역 특별법 자체에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 폐광지역 특별법 제 4조(개발계획)에는 도지사 및 지식경제부 장관의 역할에 대한 설명이 있다. “제4조(개발계획) ① …… 둘 이상의 시·군에 걸쳐 진흥지구가 지정된 경우에는 도지사가 해당 시장·군수와 협의하여 개발계획을 작성하여야 한다. ② 도지사는 폐광지역의 경제 진흥을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 지식경제부장관과 협의하여 다음 각 호의 사항을 포함하는 폐광지역별 중장기 종합개발계획을 수립할 수 있다.” 여기서 문제가 될 수 있는 부분이 바로 ‘협의’라는 용어이다. 조문자체에 협조의 범위와 수준을 명기하지 않았기 때문에 협의당사자는 책임회피라는 전략적 행위론에 입장을 견지해왔다.

지식경제부 에너지자원실 석탄산업과의 김○○ 사무관. 법조문에 나타나 있는 것처럼 지식경제부 장관은 태백시에서 수립되어 강원도지사와 협의하여 보고된 개발계획에 대해서 협의를 하게 되어있습니다. 문제가 있는 계획에 대해서는 지식경제부에서 어렵다고 할 수 있겠지만 대부분의 경우는 보고된 계획이 통과되는 경우가 많습니다. 특히 현재는 폐광지역 특별법에 근거하여 강원랜드에서 조성된 폐광기금으로 재원이 조달되는데, 이 폐광기금은 강원도청에서 관리하고 분배합니다. 지식경제부에서는 감사는 하지 않습니다.

이는 ‘협의’라는 용어를 최소한의 의미로 해석하여 ‘어려움이 있을 때 요청할 경우에 한해서 도움을 줄 수는 있다’는 식으로 해당조문을 이해하고 있는 것 같다. 한편 공기업 정책을 담당하는 행정안전부는 오투리조트 사업을 총괄한 태백관광개발공사의 부채누적과 운영의 어려움으로 사업전망이 불투명하다고 판단하여 2010년 4월 지분매각 등 민영화 명령을 내렸다.

공기업과 오○○ 주무관. 행정안전부는 보고된 결과를 바탕으로 지방공기업 결산 및 경영분석을 통해 공기업 매각, 민영화의 여부를 결정할 뿐입니다.

즉, 중앙정부가 막대한 예산을 투입하면서도, 잘못될 경우 누가 감독의 책임을 지는지 알 수 없다. 돈쓰기만 급급하고 책임소제는 애매모호하게 하는 제도라고 해석할 수 있다. 행정안전부가 민영화 결정만을 했다고 예산이 절약되거나 문제가 회복되는 것은 아니다. 그러나 행안부가 매년 수많은 페이지의 보고서를 작성하고, 현지 실사까지 가는 상황에서 태백시 사례를 방치하였다는 비판을 피하기는 어려울 것이다.

이러한 행태는 중앙정부에 한하지 않는다. 태백시와 중앙정부의 중간에 위치하여 폐광 지원정책의 핵심적 역할을 해야 할 강원도청에서도 기획, 정책, 감사가 제대로 이뤄지지 않았다.

강원도청 산업경제국 탄광지역개발과의 김○○ 직원: 폐광지역 개발정책은 단기적이고 가시적 성과를 나타내는 사업이 많았습니다... 관광개발사업이 도에서 조율되지 않고 모든 시에서 추진하다보니 현재처럼 운영상의 어려움이 나타나고 있다고 생각합니다.”

이상에서 알 수 있는 것은 정책기획과 수립, 예산집행, 감사 등의 주요업무에 대해서 가장 하위정부인 태백시에서 거의 모든 결정을 내리고 있다는 것이다. 즉, 일반적으로 지나치게 중앙집권적이라는 비판을 받고 있는 오늘날에도 태백시장을 비롯한 소수에 의해서 세금축내기 정책이 추진되었다고 볼 수 있다. 그동안 지방자치단체에 대한 자율성의 증대라는 측면만 강조하여, 광역도와 중앙부처가 법이 정한 틀 내에서 해야 하는 최소한의 감시마저 하지 않은 것은 직무유기이다.

감사원의 지방정부에 대한 일반감사 이외에도 주무부처와 강원도청은 사업의 타당성과 효과성, 장기계획에 대한 연구용역을 진행하여 간접적 감사를 할 수도 있다. 하지만 10년이 넘는 기간동안 폐광지역 특별법에 근거하여 예산지원을 받아왔음에도 불구하고, 감사가 이뤄지지 않았다. 사후에 약방문격으로 모든 문제가 공론화된 최근에 와서야 감사원이 지난 13년간의 사업을 평가하고 있는 것이다.

이외에도 중앙정부가 이런 정책실패를 관리·감독할 수 있는 제도가 존재한다. 오투리조트 조성사업과 같은 대규모 사업은 중앙정부의 투·융자 심사를 통과해야 가능한데, 오투리조트 조성사업은 별다른 이견 없이 손쉽게 통과하였다. 기본적으로 제출해야 하는 서류에 큰 하자가 없으면 그냥 통과되는 등 본 제도가 부실하게 운영되었을 가능성을 시사한다. 제도가 정책실패방지를 담보하는 것은 아니다.

VI. 결론

지방자치단체의 경쟁력은 제고되어야 한다. 태백시의 오투리조트 사례는 정치적 야심만이 있는 시장을 비롯한 소수의 핵심 행위자에 의해서 추진되었으며, 이를 감시/감독할 주체가 부재한 것을 보여주는 사례이다. 지자체 경쟁력은 추락하는 것이다. 정치적 요인이 행정적 경쟁력을 저하시키는 사례이다.

무리한 지역발전 요구가 근본적인 문제이다. 지방자치단체가 보유 혹은 운영할 수 있는 재정능력을 초과하는 경우(임도빈, 2004: 196)가 많다는 것이 더욱 큰 문제이다. 국가든, 지자체이든, 가계이든 부채를 통하여 거품을 일으키는 메카니즘이 존재한다. 시장과 같은 단일 권력자의 독주를 견제할 만한 장치가 존재하지 않는다. 무리한 추진으로 인해 지방재정을 악화시키는 것은 세금은 입자없는 돈이기 때문에 ‘무조건 쓰고 보자’는 정서가 있기 때문이다. 현재 태백시의 오투리조트 사업은 지방채의 발행 등으로 태백시 재정에 직접적인 영향을 미치고 있다.

이 글의 분석결과에서 나타나고 있는 것처럼 가장 큰 문제의 원인은 자치단체장의 정치적 유인의 문제, 대규모 지방자치단체 사업에 대한 관리/감독의 문제이다. 이를 해결하는 것이 정책실패의 악순환을 끊는 중요한 요인이 될 것이다.

우선 단체장의 문제이다. 현재 지방자치단체의 단체장은 법적으로 3선까지 가능하다. 민선으로 3선을 역임한 홍순일 시장의 경우는 관선을 포함하여 실제적으로 4선을 하였다. 단체장은 지역 내의 주요 정책을 좌지우지 할 수 있는 강력한 위치에 있는 만큼 3선 허용 제도에 대한 재논의 및 감시·감독 체계를 강화할 수 있는 방안을 함께 논의할 필요성이 있다. 동시에 지방자치단체장이 행사할 수 있는 권력을 구체적으로 유형화(Stonecash, 1995)하여, 할 수 있는 역할의 범위를 정하는 것도 대안이 될 수 있을 것이다.

다음으로는 지방자치단체의 사업을 관리·감독하는 것의 문제이다. 소수의 지방의회 의원들은 정보비대칭의 상황과 함께 단체장과 동일한 정당 출신일 가능성이 많다. 또한 지방의회 의원들도 지역개발 사업에 대해서 단체장과 유사한 선거 전략을 공유한다는 점에서 엄격한 감시기제가 작동하기 어려운 상황에 있다. 그렇다면 상급기관인 강원도청, 중앙부처가 견제를 해야하는데 이마저도 책임소재가 불분명한 상황이다. 상위기관인 기획재정부, 지식경제부, 행정안전부, 감사원 및 강원도청 등이 적절한 역할을 할 수 있도록 관련법에 명문화하는 방법이 고려될 수 있다. 또한 개발사업에 대한 사업비 증액이 이루어질 때, 상위기관에서 투·융자 심사 및 사업진행과정에 대한 감사 등을 재요구하는 형식의 방안(손희준, 2012: 40)도 고려할 수 있을 것이다.

또한 많은 개발사업에서 나타나고 있는 사업타당성 조사에 대해서도 정비가 필요하다. 최우선으로는 사업의 이해관계 대상자가 선정하는 것의 문제를 해소하기 위해 객관적인 주체의 선정과정이 필수적이다. 그리고 사업진행 중에도 악화된 상황을 반영하여 2차 사업타당성 조사를 실시하여 사업의 중단 및 변경을 고려할 수 있다. 이를 법제화하는 것도 방법으로 고려될 수 있을 것이다. 마지막으로 제 3섹터와 같은 민간경영기법의 도입 문제이다. 현재 가장 중요한 문제는 책임성의 문제이다. 지방자치단체와 함께 투자한 민간이 재정적 책임을 나누어지지 않는 한, 불필요하게 잦은 설계변경으로 사업비도 늘리고, 나아가서는 회사의 부를 늘리고자 하는 유인을 강제할 수 있는 방법이 전무하다. 민간의 도덕적 해이를 줄이기 위해 최소한 출자비율만큼 서로 책임을 분담할 수 있는 분명한 법적 장치를 마련하는 것이 필요하다는 것이다. 기초자치단체가 자체적으로 민간기업과 일정 규모 이상의 제3섹터를 형성하는 경우, 중앙정부가 책임지고 일정한 조건 아래만 허용하도록 강제하는 방안도 생각해 볼 필요가 있다.

지방자치단체의 대규모 지역개발정책이 실패하는 것은 정치인들이 자신들의 현실인식과 필요에 따라서 자신의 이익을 추구하는 현상 때문이다. 지방행정체제에 참여하는 고위층은 상징성을 중시하여 단기적 개발사업을 추진하고 있는 상황에서, 중위층·하위층의 자리지키기를 위한 고위층의 정책구체화에 몰두하고 있다. 여기에 지역민들의 개발사업 선호현상과 언론의 부추기기가 나타나고 있는 상황이다. 또한 자원의 제약 상황에서 지방자치단체가 감당할 수 없고, 경험해보지도 않은 대규모 개발사업을 추진하면서, 지방자치단체의 불안정성을 확대하고 있는 상황이다.

하지만 이러한 상황을 관리/감독할 주체가 없는 상황이다. 우선 보다 많은 경험과 전문성을 가지고 있는 상급기관(강원도청, 중앙부처)의 지원이 필요할 것이다. 지방자치단체가 대규모 개발사업을 추진하다가 실패해도 중앙정부 차원의 보조가 있을 것이라는 기대와 대통령 선거후보의 지역적 고려가 부정적인 결합이 되는 악순환을 막는 것도 중요한 문제이다. 이는 단순히 지방자치단체에만 해당하지 않으며, 한국사회 전체의 손실이기 때문이다. 다른 지역에서도 실행되고 있는 개발사업에 대해서 동일한 문제가 나타날 가능성은 매우 크다. 더 큰 손실의 발생과 악순환 고리를 끊기 위해서라도 지역 개발사업에 대한 재검토를 제안한다.

참고문헌

- 고길근·이보라·이주현(2015). 종합적 접근으로서의 정책실패 사례연구: 경전철 사업 사례를 중심으로. 「행정논총」, 53(1), 129-163.
- 김길수(2001). 제3섹터 방식에 의한 지역관광개발에 관한 연구: K시의 M랜드 조성사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」 13(3): 159~177
- 김원동(2010). 강원도 폐광지역의 쟁점과 미래 전망 그리고 대응전략: ‘강원랜드’와 ‘폐특법’을 중심으로. 「사회과학연구」 49(2): 133~181
- 박민정. (2011). 국책사업의 예산낭비에 관한 공공선택론적 접근. 「한국거버넌스학회보」, 18(1), 55-84.
- 박호숙(2000). 지방자치단체의 정책결정에 있어 지방의회와 집행기관의 상호작용 연구. 「한국지방자치학회보」, 12(3), 87-21.
- 사득환(2002). 정책연구의 패러다임 전환과 적응모형. 「한국행정논집」, 14(1), 85-102.
- 서울대정책지식센터(편)(2015). 「실패한 정책들」, 서울:박영사
- 손희준(2012). 공약과 세금축내기 경쟁 -개발정책의 무책임성-, 한국정책지식센터·한국행정연구소 「정책&지식 포럼」 토론문: 39~41
- 유승원. (2009). 공기업 지배구조와 성과: CEO와 내부감사인을 중심으로. 「한국개발연구」. 31(1): 71-103.
- 이승구·최규성(2006). 강원도 폐광지역 관광개발에 대한 주민태도. 「관광연구저널」20(2): 189~200
- 이용환(2010). 「사전적 지방재정관리제도 선진화 방안 연구」. 경기개발연구원.
- 임도빈(2000). 신공공관리론과 베버관료제이론의 비교. 「행정논총」, 38(1), 51-72.
- _____ (2004). 『한국지방조직론-행위자, 전략, 게임-』 서울: 박영사.
- 임도빈(2007). 한국 행정현상에 대한 설명모델을 찾아서: 악순환 모델, 「한국거버넌스학회보」 14(1): 1~30
- _____ (2014). 『행정학』 서울: 박영사
- 임성일·서정섭·이창균 외(2011). 「지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안」 한국지방행정연구원
- 임승빈(1995). 지방자치단체경영에 있어 제3섹터론에 대한 고찰, 「지방행정연구」10(2): 109~133
- 정문기·오수길(2008). 지역개발의제 채택의 상징정치: 민선4기 광역자치단체장 후보들의 공약 분석을 중심으로. 「한국행정학보」 42(2): 217~238.
- 정성호(2005). 강원남부 폐광지역의 개발 현황과 과제, 「지역개발연구」 13: 149~168
- 정성호·정창훈(2011). 지방재정 위기와 로컬 거버넌스의 역할. 「지방행정연구」, 25(2), 3-35.
- 정정길(2002). 행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법. 「한국행정학보」, 36(1), 1-19.
- 정정화(2012). 공약과 세금축내기 경쟁 -개발정책의 무책임성-, 한국정책지식센터·한국행정연구소

소「정책&지식 포럼」 토론문: 36~38

정지수·한승희(2014). 공공기관장의 출신배경이 혁신과 성과에 미치는 영향, *한국사회와 행정연구*, 25(1): 115-140.

조기현·신두섭(2008). 지방재정관리제도 운용실태와 개선방안-지방재정위기 대응 방안을 중심으로. 연구보고서, 421(단일호), 1-191.

최규성·신철호·정승환(2004). 지역주민의 관광개발 지지에 관한 연구 -강원도 폐광지역을 중심으로-, 「호텔·리조트연구」 3(2): 255~269

행정안전부(2011). 「지방공기업 현황: 지방공사·공단」

Allen, Lawrence R., Harry R. Haffer, Patrick T. Long, and Richard R. Perdue. (1993). Rural residents' attitudes toward recreation and tourism development, *Journal of Travel Research*. 31(4): 27~33

Ap, J. (1992). Residents' perceptions on tourism impacts. *Annals of tourism Research*, 19(4), 665-690.

Aranson, P. H., & Ordeshook, P. C. (1981). Regulation, redistribution, and public choice. *Public Choice*, 37(1), 69-100.

Bouckaert, G., & Peters, B. G. (2002). Performance measurement and management: The Achilles' heel in administrative modernization. *Public performance & management review*, 359-362.

Brock, W. A., Durlauf, S. N., & West, K. D. (2003). *Policy evaluation in uncertain economic environments* (No. w10025). National Bureau of Economic Research.

Brown, M. C. (1982). Administrative succession and organizational performance: The succession effect. *Administrative Science Quarterly*, 1-16.

Buchanan, J. M. (1980). Rent seeking and profit seeking. *Toward a theory of the rent-seeking society*, 3, 15.

Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Crozier, M. (1986). L'informatique entraenera-t-elle une revolution dans le gouvernement des organisations?. Wilkin L.(ed.), *Informatique et organisation*, editions de l'Universite de Bruxelles, 15-21.

Crozier, M. (2009). *The bureaucratic phenomenon*. Transaction Publishers.

Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le systeme*. Paris: Seuil

Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2010). Dimensions of bureaucracy. A cross-national dataset on the structure and behavior of public administration. QoG Working Paper Series, 13.

Downs, Anthony. (1957). *An Economy Theory of Democracy*. N.Y.: Harper & Row.

Feiock, R. and James C. (1992). Development Policy Choice: Four Explanations for City Implementation of Economic Development Policies, *American Review of Public Administration*. 22(1): 363~388.

Frant, H. (1996). High-power and Low-power Incentives in the Public Sector, *Journal of Public*

- Administration Research and Theory*. 6(3): 365~381.
- Garrett, R. S., Thurber, J. A., Fritschler, A. L., & Rosenbloom, D. H. (2006). Assessing the impact of bureaucracy bashing by electoral campaigns. *Public Administration Review*, 66(2), 228-240.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (1995). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Im, T. & Park, J. (2010), · Korea's Experiences with Development: Revisiting from a Time Perspective. *Korean Journal of Policy Studies* 25(3):125-145
- Liu, J. C., and T. Var. (1986). Residents attitudes toward tourism impact in Hawaii, *Annals of Tourism Research*. 14: 202~226.
- Lucas, R. E. (1976, December). Econometric policy evaluation: A critique. In *Carnegie-Rochester conference series on public policy* (Vol. 1, pp. 19-46). North-Holland.
- Meier, K. J. (1993). *Politics and the bureaucracy: Policymaking in the fourth branch of government* . Pacific Grove, CA: Brooks.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2005). Testing how management matters in an era of government by performance management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 421-439.
- Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of public administration research and theory*, 9(1), 1-32.
- Rebelo, S. T. (1990). *Long run policy analysis and long run growth* (No. w3325). National Bureau of Economic Research.
- Sabatier, P. A. (2006). Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach (theoretical lenses on public policy).
- Stonecash, Jeffrey M. (1995). *American State and Local Politics*. New York: Harcourt Brace College Publishers.
- Taylor, J. B. (1993, December). Discretion versus policy rules in practice. In *Carnegie-Rochester conference series on public policy* (Vol. 39, pp. 195-214). North-Holland.
- Tollison, R. D. (1982). *Rent seeking: A survey*. *Kyklos*, 35(4), 575-602.
- Walker, R. M., & Bozeman, B. (2011). Publicness and organizational performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, mur025.

기타자료

- 2018 평창동계올림픽및장애인동계올림픽대회지원등에 관한 특별법
국가균형발전특별법
제3대 제89회 제2차 본회의 회의록 (2001년 7월 12일 목요일 자)
제4대 제101회 제2차 본회의 회의록 (2002년 12월 9일 월요일 자)

지역균형개발 및 지방중소기업육성에관한법률

태백관광개발공사(2009). 2008년 경영목표 이행실적 보고서

태백관광개발공사설치조례

태백시 의회 회의록(2001년~2011년).

태백시의회 제5대 제166회 제7차 행정사무감사특별위원회(2009.12.04.)

폐광지역개발지원에 관한 특별법

ABSTRACT

Hollow Promises and Competition of Wasting Budget: Failure of Development Policy

Tobin Im

Government executes policy with the ultimate goal of enhancing the public good. However, not every policy can achieve its goal, and policy failure happens. The most important thing is not only to punish the person in charge, but also to analyse the causes of failure and prevent their repetition. This article analysed the strategies, restrictions, resources, and means of each actor through action strategy system theory (ASST). It especially focused on politician interests, resources, and strategy, and analysed the causes of policy failure based on public choice theory and rent-seeking theory. Two types of actor were categorized. First, the high-level actors are the mayor of the City of Taebaek, the Taebaek development organization, the Taebaek construction bureau, and local Taebaek politicians. Second, middle- and low-level actors are senior Taebaek officials, team managers, and lower-level bureaucrats. As a result, it is argued that the mayor of Taebaek was the key factor in this policy failure and that there is no monitoring system by Gangwon Province or the central government.

【Keywords: Policy Failure, Action Strategy System Theory, Public Choice Theory, Rent Seeking, Development Policy】