

# 광역경제권도입에 따른 재원조달과 운영방안

Financing and Operating of Regional  
Economics Zone in Korea

2008. 12.

## 연구진

서정섭 (연구위원)

이삼주 (연구위원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

# 서 문

새로운 정부에서는 우리나라 지역발전정책을 지역간 균형개발정책에서 광역경제권 중심의 지역발전정책으로 전환하였다. 이는 지역주도의 지역발전과 광역지역의 지역경쟁력을 높이고자 현행 행정구역 중심의 지역개발에서 공간적 범위를 초월한 광역권 차원의 ‘창조적 지역발전’ 체제로 전환하는 것을 의미한다. 광역경제권 지역발전 구상은 대통령직인수위원회에서 발표된 후 추진전략과 추진방법·내용들을 몇 차례에 걸쳐 발표되었다.

광역경제권은 행정구역 또는 광역권의 개념이 아니라 경제·사회·문화·정치 등 다양한 관점에서 공통성을 가지면서 하나의 자립적인 경제단위로서 기능할 수 있는 지역을 말한다. 우리나라 광역경제권 중심의 지역발전 정책은 창조, 효율, 경쟁을 목표로 하며, 추진배경은 “창조적 지역발전”과 “지역경쟁력 강화”에 있다. 우리나라의 새로운 지역발전정책의 골격은 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권이라는 3차원으로 접근하고 있다. 중요한 것은 광역경제권 중심의 지역발전정책이 효율적으로 추진되기 위해서는 재원조달과 그 운영방식에 대한 체계가 마련될 필요가 있다.

본 연구는 광역경제권도입에 따른 재원조달과 운영방식에 대한 체계적이고 본격적인 연구가 필요함을 인식하고, 광역경제권의 효율적 추진을 위한 필요한 재원조달 및 운영 방안을 모색해 보고자 하였다. 본 연구는 결론적으로 광역경제권 중심의 지역발전 정책을 추진하기 위한 재원확보, 지역·광역발전특별회계 운영, 기타 다른 재정제도와의 연계 운영방안을 제시하고 있다. 아무쪼록, 본 연구가 정책당국, 지방공무원과 학계에 많은 참고가 되기를 기대하며, 끝으로 본 과제를 수행한 서정섭, 이삼주 연구위원의 노고에 감사드린다.

2008년 12월

한국지방행정연구원장 **유 정 석**

## 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	1
제1절 연구의 목적 .....	1
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	3
<b>제2장 광역경제권 이론과 외국사례</b> .....	5
제1절 광역경제권의 의의 .....	5
1. 광역경제권의 개념 .....	5
2. 광역경제권의 필요성 .....	9
3. 광역경제권의 구성요소 .....	12
제2절 광역경제권의 재정관계와 재원이전 .....	14
1. 광역경제권의 재정관계와 자원조달방식 .....	14
2. 광역경제권과 재원이전방식 .....	18
제3절 외국사례 .....	27
1. 영국 .....	27
2. 일본 .....	33
3. 프랑스 .....	43
4. 각국의 사례 비교 .....	47
<b>제3장 광역경제권 추진배경과 현황</b> .....	51
제1절 광역경제권 추진배경 .....	51
1. 개요 .....	51
2. 기본구도 .....	52
3. 추진체계 구성 .....	55
4. 광역경제권 설정 논의 .....	56

제2절 광역경제권 추진방향 .....	58
1. 지역발전정책으로 광역경제권 추진 .....	58
2. 권역의 개념과 추진방향 .....	61
제3절 권역별 추진내용 .....	65
1. 권역별 사업 .....	65
2. 추진기구 .....	66
3. 자원조달 및 운영 .....	68
4. 광역경제권 추진전략 .....	69
5. 권역별 지역발전시스템 종합 및 비교 .....	74
<b>제4장 광역경제권 추진의 자원확보 및 운영방안</b> .....	<b>76</b>
제1절 기본방향 .....	76
제2절 광역경제권 지역발전의 자원확보방안 .....	78
1. 중앙자원 확보방안 .....	78
2. 지방자원 조달방안 .....	84
3. 공기업 투자 및 민간자본 활용방안 .....	92
4. 지방발전기금(가칭) 신설 .....	99
제3절 지역·광역발전특별회계 운영방안 .....	102
1. 기본방향 .....	102
2. 특별회계 규모의 확대·개편 .....	104
3. 계정운영 및 사업재편 .....	111
4. 지역·광역발전특별회계의 포괄보조금 운영 .....	118
5. 낙후지역 종합개발사업의 「지역포괄보조」 별도 운영 .....	122
6. 연계·협력사업 발굴 및 인센티브 .....	127
7. 사후관리 .....	130
제4절 기타 지방재정운영의 개선과제 .....	130
1. 지방재원확충을 위한 지방소득·소비세 도입 .....	131
2. 지방교부세제도와외의 연계 운영 .....	132
3. 지방채·국고보조금·예산절감과의 연계 .....	133

<b>제5장 요약 및 정책제언</b> .....	134
제1절 요약 .....	134
제2절 정책제언 .....	135
1. 자원조달의 다양화와 지방자원 확충 .....	135
2. 지역·광역발전특별회계 운영합리화 .....	137
3. 다른 지방재정제도와의 연계 .....	138
<b>참 고 문 헌</b> .....	139
<b>Abstract</b> .....	142
<b>부 록</b> .....	143

## 표 목 차

〈표 2-1〉 광역경제권의 이론적 배경 및 각 이론의 특징 .....	7
〈표 2-2〉 외국의 지역개발보조금의 포괄보조금 운영방식 .....	22
〈표 2-3〉 우리나라 이전재원의 특성 .....	26
〈표 2-4〉 Single Pot의 각 부처별 지원규모 .....	30
〈표 2-5〉 RDA의 예산규모 .....	31
〈표 2-6〉 지역별 RDA 예산 배분에 사용되는 가중치(05/06년 기준) .....	33
〈표 2-7〉 일본의 유형별 분권화 구상 .....	34
〈표 2-8〉 도주제론의 유형분류 .....	36
〈표 2-9〉 국가별 광역경제권의 대두 배경 .....	48
〈표 2-10〉 국가별 광역경제권의 권역 설정 .....	49
〈표 2-11〉 국가별 광역경제권의 자원 .....	50
〈표 3-1〉 광역경제권 권역설정 제시 대안(예) .....	56
〈표 3-2〉 지역발전정책 기본방향과 전략 .....	59
〈표 3-3〉 광역경제권별 경제지표('06년) 비교 .....	62
〈표 3-4〉 초광역개발권의 구성과 발전비전 .....	64
〈표 3-5〉 광역경제권별 비전, 발전전략, 선도프로젝트 내용 .....	72
〈표 3-6〉 권역별 지역발전시스템의 비교 .....	74
〈표 4-1〉 중앙정부 예산(2008, 일반+특별회계 총액기준) .....	80
〈표 4-2〉 중앙정부 기금(2008) .....	81
〈표 4-3〉 귀속주체별 부담금 귀속내역(2007) .....	83
〈표 4-4〉 중앙재원의 활용 .....	83

〈표 4-5〉 지방재원 확보방안 .....	85
〈표 4-6〉 각국의 광역경제권 자원조달 방안 비교 .....	88
〈표 4-7〉 광역경제권 추진기구 형태와 자원조달방법 .....	92
〈표 4-8〉 정부가 권장한 지방자치단체 BTL 사업 예시 .....	97
〈표 4-9〉 민간투자 사업의 추진방식의 비교 .....	98
〈표 4-10〉 국가균형발전특별회계 자원규모 .....	105
〈표 4-11〉 국가균형발전특별회계 투자계획(2007-2011 국가재정운영계획) .....	105
〈표 4-12〉 일반회계 및 특별회계 중 지역·광역발전특별회계로 이관 검토 .....	108
〈표 4-13〉 국가균형발전특별회계에 귀속되는 부담금의 내역 .....	111
〈표 4-14〉 광역계정 신설 방안 .....	112
〈표 4-15〉 투자재원 혜택의 파급효과 및 사례 .....	112
〈표 4-16〉 유사사업(지역혁신계정) .....	113
〈표 4-17〉 균특회계 편성체계 .....	115
〈표 4-18〉 사업성격에 의한 유형화 및 세부사업 사례 .....	116
〈표 4-19〉 사업내용에 의한 유형화 및 세부사업 사례 .....	116
〈표 4-20〉 포괄보조금의 자원배분 유형 .....	120
〈표 4-21〉 부처별 낙후지역개발 유사사업 .....	126
〈표 4-22〉 자치단체간 협력사업 유형별 대상사업 .....	128
〈표 4-23〉 협력사업 내용별 추진 및 지원방식의 예 .....	129

## 그림목차

〈그림 2-1〉 광역경제권 구성요소 .....	14
〈그림 2-2〉 이전재원(Grants)의 유형 .....	19
〈그림 2-3〉 영국 잉글랜드 9개 지역 .....	28
〈그림 2-4〉 일본의 8대 광역권 .....	41
〈그림 2-5〉 22개 레지옹과 6개 대지역 .....	45
〈그림 3-1〉 인수위의 지역발전 구상(안) .....	51
〈그림 3-2〉 광역경제권의 기본구도 .....	54
〈그림 3-3〉 3가지 지역발전추진 권역의 설정 .....	60
〈그림 3-4〉 5+2 광역경제권 활성화 추진 전략 .....	70
〈그림 3-5〉 선도프로젝트 지원체계 .....	71
〈그림 4-1〉 지역발전교부금의 개념도 .....	101
〈그림 4-2〉 단계적 포괄보조금화 접근 .....	119





## 제1절 연구의 목적

새로운 정부에서는 광역경제권 지역발전정책을 추진하여 지역주도의 지역발전과 광역지역의 지역경쟁력을 높이고자 과거의 지역균형발전 지역정책에서 ‘창조적 지역발전’ 체제로 전환하였다. 광역경제권 지역발전 구상은 대통령직인수위원회에서 발표<sup>1)</sup>된 후 다양한 대안들이 제기되었으며 정부에서는 2008년 7월, 9월, 12월 3차례에 걸쳐 광역경제권 지역발전정책 구상을 발표하였다.<sup>2)</sup> 새로운 지역발전정책의 골격은 162개 지역생활권, 5+2의 광역경제권(수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권+강원권, 제주특별자치도), 4개의 초광역개발권의 추진이다.<sup>3)</sup>

광역경제권 지역발전정책의 세부적인 방안과 내용은 현재 수립 중에 있다.

- 1) 제17대 대통령직인수위원회의 광역경제권 구상의 내용은 인수위원회 백서(문화관광부, 사랑과 나눔 I, II, 2008.3)에 정리되어 있다.
- 2) 국가균형발전위원회에서 제1차(2008.7.21)로 “상생·도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략”을 발표하였으며, 제2차(2008.9.10)로 “연계·특화·협력을 통한 광역경제권 활성화 전략”을 발표하였으며 동시에 관련부처(기획재정부, 지식경제부, 국토해양부, 농림수산식품부, 행정안전부)에서는 추진방안을 발표하였다. 또한 국가균형발전위원회는 제3차(2008.12.15)로 “지역발전정책 추진현황과 과제(2단계 지역발전정책 추진방향)”을 발표하였으며 기획재정부, 국토해양부 농림수산식품부, 보건복지가족부, 문화체육관광부, 환경부에서도 주요 안건을 발표하였다. 본 연구에서는 제2차까지의 발표내용을 고려하여 진행되었다.
- 3) 광역경제권 중심의 지역발전정책은 전 국토의 성장잠재력을 극대화하기 위한 전략으로, 그 방법은 시·군 중심의 기초생활권, 몇 개의 시·도 단위를 묶은 광역경제권, 특정지역을 연결한 초광역개발권으로 나누어 개발하는 전략으로 본 연구에서의 광역경제권은 이 3가지 개념을 모두 포함하는 것으로 한다.

하지만 현재까지의 광역경제권 중심의 지역발전정책에 대한 큰 틀의 방향과 내용은 대통령직인수위원회의 구상, 국가균형발전위원회 및 관련 부처의 청와대 보고, 지역발전특별법(안)에 담겨 있다. 우리나라 광역경제권 중심의 지역발전정책은 창조, 효율, 경쟁을 목표로 하며, 추진배경은 “창조적 지역발전”과 “지역경쟁력 강화”에 있다.

광역경제권은 행정구역 또는 광역권의 개념이 아니라 경제·사회·문화·정치 등 다양한 관점에서 공통성을 가지면서 하나의 자립적인 경제단위로서 기능할 수 있는 지역을 일컫는다(부·울·경, 2007:127). 광역경제권 개념의 이론적 배경은 지역국가론(region states), 세계도시지역론(global city region), 슈퍼지역론(super region), 네트워크 경제론(economics of network) 등에서 찾을 수 있다. 광역경제권은 대도시를 중심으로 자연스럽게 형성되는 대도시(경제)권과는 차이가 있으며 다소 인위적으로 1개의 행정구역(우리나라 도 정도)을 초월하여 설정되는 것이 외국의 예이다. 통상 광역경제권은 사회경제활동, 역사·문화적 배경·자연조건, 자립가능성 등을 고려하여 기존의 행정구역, 하천, 개발구역 등을 경계로 설정하고 있다.

광역경제권 추진의 목적은 공공행정 강화의 새로운 지역조직과 경쟁력 강화(영국 새로운 지역형성과 RDA), 새로운 국토형성과 행정계층 개편(일본 광역지방계획구역 설정, 도주제), 계획권역으로서 행정계층과 구분하여 대외경쟁력 강화(프랑스 대광역권), 경제격차와 행정난점 해소, 행정구역개편, 행정비용 절감 및 지역격차 완화(독일 광역행정구역 재편) 등이다.

우리나라 광역경제권 중심의 지역발전정책은 범정부적 차원에서 추진되며 지방의 적극적인 노력으로 이루어질 수 있다. 중요한 것은 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권의 3차원적 접근에서 각각의 기능과 사업, 추진기구, 자원조달 및 운영 등 관련 제도마련 등 추진체계 구축이 중요하다. 특히, 광역경제권 중심의 지역발전정책이 효율적으로 추진되기 위해서는 자원조달과 그 운영방식에 대한 체계가 마련될 필요가 있다. 광역경제권 추진과 관련하여 자원조달 및 운영과 관련된 구체적인 내용은 확정되지 않은 상태이며, 기존의 선행연구에서 재

원조달 및 운영에 대하여는 논의된 바가 거의 없으며, 외국의 사례연구에서도 이 부분을 찾아보기 어렵다. 우리나라의 경우 현재까지의 논의는 국가균형발전 특별회계의 확대·개편 활용, 기타 관련 보조금 활용, 지방교부세 일부 활용, 신규재원 조달, 지방재원으로 지방비 활용 그리고 민간자본 활용 등이 일부 논의되고 있으며, 그 중 지방의 재정자율성 제고 차원에서 정부재원의 운영방식을 포괄보조금형식으로 운영할 계획수준에 머물러 있다. 재원의 조달 및 운영에 대한 부분은 본 제도의 성과와도 관련이 있음에도 불과하고 이에 대한 구체적인 대안이 마련되어 있지 않은 것은 아직 광역경제권에 대한 구체적인 모습이 확정되지 않았기 때문으로 풀이된다.<sup>4)</sup>

광역경제권도입에 따른 재원조달과 운영방식에 대한 체계적이고 본격적인 연구가 필요함을 인식하여 본 연구에서는 광역경제권의 효율적 추진을 위해 필요한 재원조달 및 운영 방안을 모색해 보고자 한다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구의 핵심은 광역경제권 중심의 지역발전 정책의 전환, 즉 광역경제권 도입에 따른 재원조달 및 효율적인 재정운영방식을 모색하는 데 있다.

이러한 목적 하에서 주요하게 다루는 연구내용은 광역경제권 이론, 외국의 광역경제권 추진 및 재원조달·운영방식 사례, 우리나라 광역경제권 도입배경과 현재까지의 추진실태이다. 외국사례는 영국, 프랑스, 일본, 독일의 경우를 살펴 보았으며, 다른 연구에서 다루지 않은 재원조달 및 운영방식의 탐색에 보다 주안점을 두고자 하였다. 또한 우리나라 광역경제권 추진과 관련하여 재원운영방식을 포괄보조금형식을 취하고자 하는 계획이 있기 때문에 기존 지방재정조정 제도의 운영방식을 별도로 정리하여 포괄보조금 운영방식을 모색함에 있어 시

4) 현재 국가균형발전특별회계를 지역·광역발전특별회계로 확대·개편하여 포괄보조로 지원하는 방식을 모색하고 있는 중이다.

사점을 도출하고자 하였다.

연구방법은 선행연구, 홈페이지, 정부 발표 자료를 중심으로 하는 문헌조사를 기본으로 하였다. 광역경제권의 이론은 선행연구를 중심으로 정리하였으며, 외국사례는 선행연구 및 각국의 관련 홈페이지를 참조하였다. 우리나라의 광역경제권 구상 및 방향은 대통령직인수위원회, 국가균형발전위원회 및 관련부처 자료, 국가균형발전특별법의 개정안인 지역발전특별법(안)을 활용하였다. 포괄보조금 운영방식을 모색하고자 외국의 사례와 우리나라 지방재정조정제도의 세부적인 운영방식 등을 검토하였다. 또한 광역경제권 추진과 관련하여 우리나라 재원조달 및 운영 등을 검토하기 위하여 정부(기획재정부)의 중기재정운영계획(2008~2012), 2008년도 기금현황, 2007년도 부담금 운영보고서, 2008년도 예산개요 및 특별회계 운영의 내용 등을 검토하였다.



## 제 2 장 광역경제권 이론과 외국사례

### 제1절 광역경제권의 의의

#### 1. 광역경제권의 개념

##### 가. 일반적 개념

광역경제권은 개별 지방정부의 기존 행정경제구역을 넘어서서 지역경제 발전을 위한 지방정부간 또는 중앙-지방정부간 공동사업을 추진하는 경제적 활동 영역을 의미한다(한국행정학회, 2008:12). 이러한 광역경제권은 일반적으로 대도시 또는 중소도시를 중심으로 그 주변지역까지 포함하는 대도시권의 형성을 기반으로 하여 설정된다.

광역경제권이란 영역적인 측면에서 기존 행정구역의 경계를 초월하는 것이며, 기능적인 측면에서는 두 개 이상의 정부간 공동사업 즉 광역적 사무를 추진하는 것으로 정의할 수 있다.

광역적 과제를 해결하는 방식은 크게 3가지로 구분할 수 있다(Dungey and Newman, 1999). 첫째, 지방정부간 공동기관 설립방식. 둘째, 광역정부가 수행하게 하는 방식. 셋째, 중앙정부에 의한 권역별 추진방식 등이 그것이다

이중 세 번째 방식이 광역경제권의 추진방식과 유사한 것으로 광역적 성격을 가진 지역개발이나 지역경제에 관련된 기능을 중앙정부 차원에서 기존의 광역구역을 넘어 별도의 기관을 설립하고 이를 추진하는 방식이다<sup>5)</sup>(최영출, 2008:32).

5) 이러한 현상은 주로 영국, 프랑스 등에서 나타나고 있으나, 모든 광역경제권이 중앙정부

이러한 광역경제권이 나타나게 된 배경에는 지역중심 그리고 지역의 경쟁력 확보가 내제되어 있다. 즉 20세기 후반 들어 세계화와 지방화의 추세에 따라 국가중심의 경제조직이 밖으로는 지구촌으로, 안으로는 개별조직의 해체와 통합이 가시화되어 이른바 기존 대도시를 중심으로 신지역주의가 등장하였다. 이에 따라 지역이 정치·행정·사회의 구심점으로 기능하면서 전통적으로 중앙집권적 국가체제를 유지하여 왔던 서구의 국가들을 중심으로 지역의 역할이 재인식되고 있다.

이러한 신지역주의 또는 경제적 지역주의의 출현 배경에는 세계화에 따른 국제시장의 변화 및 (유럽)대륙의 체제 개편이라는 환경변화가 존재하며 그 특징을 다음과 같이 요약할 수 있다(부·울·경, 2007:125).

첫째, 국가경제정책이 위축되고 지역주도 경제정책의 중요성이 부각되었다. 이는 자본의 이동성 증대와 다국적 기업의 성장에 따라 국가에 의한 경제적 관리가 곤란하기 때문으로 풀이된다.

둘째, 지역정책의 내용자체가 크게 변화하였다. 즉 지역정책의 내용이 투자인센티브보다는 환경, 삶의 질, 노동력 등의 요인이 중시되고, 기반시설 제공보다는 인적자본 및 기업의 발전, 지역자원 활용이 강조되고 있으며, 지역에 기초를 둔 경제활동 네트워크의 형성에 관심이 집중되었다.

셋째, 세계화에 따른 경제의 재구조화와 생산체계의 급격한 변화가 초래되었다. 경제적 재구조화와 기술적 변화는 천연자원, 교통접근성, 시장접근성 등 전통적 비교우위를 무의미하게 하였으며, 인적 자본으로서 공공과 민간연계 네트워크가 보다 중시되고 있다.

이러한 배경 하에서 출발한 광역경제권은 단순히 행정구역을 통합하는 개념이 아니라 경제·사회·문화·정치 등 다양한 관점에서 공통성을 가지면서 하나의 자립적인 경제단위로서 기능할 수 있는 지역을 의미한다. 결과적으로 광역경

---

주도에 의해 이루어지고 있다고 보기는 어렵다. 일례로 일본의 도주제와 같이 광역경제권의 주체가 지방자치단체로서 지방자치단체의 기관이 설립되고 추진되는 형태도 나타나고 있다.

제권은 지역경제권 중에서도 통근권이나 생활권 같은 기초적 경제활동보다는 산업의 다양성, 수출과 외자유치 등과 같은 경제활동의 광역적 상호 보완성이 강조되는 경제권을 의미한다.

광역경제권 개념의 이론적 배경에는 지역국가론(region states), 도시지역론(city region), 슈퍼지역론(super region), 네트워크경제론 등이 자리잡고 있다. 광역경제권의 이론적 배경이 된 이러한 이론들은 공통적으로 향후 지방이 국가의 역할을 대신할 것이며 이 경우 국가의 경계 보다는 경제적 경계선이 더욱 중요하게 작용할 것이라는 점이다. 일례로 지역국가론에서는 국경없는 글로벌 경제시대에서 지역국가가 가장 적합한 공간단위라고 주장하고, 이 지역국가는 정치적 국경선이 아니라 경제적인 측면에서 적절한 사업단위를 갖출 필요가 있음을 주장하고 있다(오마에 겐이치, 1996). 다만 대체의 이론들이 단일의 경제권을 중심으로 권역화하는데 초점이 있는 반면 네트워크 경제론(미야자와 겐이치, 1988)은 개별지역이 갖고 있는 내부자원과 다른 지역의 자원을 연계하여 활용하게 될 경우 더욱 큰 시너지 효과가 발생한다고 주장하여 복수주체간의 연계를 강조하고 있다(한국은행, 2008:5-6).

〈표 2-1〉 광역경제권의 이론적 배경 및 각 이론의 특징

구분	지역국가 (regional states)	도시지역 (city region)	슈퍼지역 (super region)	네트워크 경제론 (economics of network)
규모	- 인구 300만~2000만	- 인구 800만~1200만	- 국경 초월	- 권역간 연계
특징	- 소비자 상품의 브랜드 개발에 필요한 정도의 시장 - 세계경제에서 하나의 경제권으로 인정받을 정도의 인프라 - 지방이 곧 국가	- 세계도시(world city), 글로벌시티(global city)	- 국경을 초월한 경제의 광역화와 지역통합	- 규모의 경제와는 차별화된 경제성 - 복수주체간의 연계

구분	지역국가 (regional states)	도시지역 (city region)	슈퍼지역 (super region)	네트워크 경제론 (economics of network)
사례	- 중국의 도시	- 동경, 뉴욕, 파리대 도시권, 런던-잉글랜드 동남부	- 유럽의 8개 슈퍼지역(대서양 연안, 중부지중해 산악지역 등)	- 부산~후쿠오카(일본) 연계

자료 : 이원섭, “광역경제권 구축방향과 과제”, 산업연구원, 지역경제, 2008.3:한국은행, 주요국의 광역경제권 구축사례와 시사점, 2008을 재정리.

## 나. 유사개념과의 비교

광역경제권과 유사한 개념으로 광역행정이 있다. 다시말해, 광역행정은 둘 이상의 지방자치단체 관할 구역에 걸쳐서 공통적 내지 통일적으로 수행되는 행정을 의미한다(박종화 외, 1995:253-255). 광역행정은 기존의 행정구역을 초월한다는 점에서 광역경제권과 유사한 측면이 있다.

양자를 비교해 보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 광역경제권은 세분화된 지역규모로는 경제적 자립이나 해외지역과의 경쟁에서 비교우위의 확보가 곤란하다는 인식 하에 지역의 경쟁력 확보와 자립적 발전을 위해 산업, R&D, 인프라 등에서 규모의 경제성을 갖도록 광역수준에서 지역의 역량을 결집할 필요성에서 출발하고 있다. 이는 곧 글로벌 비즈니스 단위로서 지역의 역할이 고조됨에 따라 국경을 초월하여 세계와 경쟁할 수 있는 광역경제권 체제를 정립하고, 국내적으로는 개별 행정구역이 갖는 한계를 극복하고 지역간 상생발전을 위해 인접한 지방자치단체간의 광역협력체계를 도모하는 특징이 있다(우주호, 2008:281).

광역행정은 도시화로 인해 형성된 광역도시권과 연담도시권에서 주로 발생하는데 일반적으로 도시화의 급속한 진전, 재정과 행정서비스의 불균등 문제, 개발행정과 계획행정의 요청, 지방분권과 중앙집권의 조화, 토지이용에 관한 갈등의 완화, 중복행정의 제거 등의 이유로 그 필요성이 강조되고 있다(박종화 외, 1995:255).

결과적으로 광역행정은 행정에 초점이 있으며 광역경제권은 행정을 포함한 경제·사회·문화·정치 등 다양한 측면이 포함된다는 점에서 양자간의 차이가 발견된다.

또한 광역경제권과 유사한 개념으로 대도시권이 있다. 대도시권은 대도시와 그 주변에 위치한 기초정부들로 구성된 영역을 의미한다(안영훈, 2008:4-5). 이러한 대도시권은 행정관할구역 경계를 넘어 외곽 또는 교외지역의 다른 자치정부 행정경계에까지 경제·사회·문화 등 경제활동과 주거환경 및 일상생활의 영향력이 미치는 범위를 포괄하고 있다. 대도시권 역시 행정구역을 초월하여 상호 영향을 미치고 있다는 점에서 광역경제권과 유사한 특징을 갖고 있다.

대도시권은 지방정부간의 경계가 도시의 역사적 발전과정에서 자연스럽게 이루어진 것이라는 점에서 의도적인 목적 하에 경계를 초월하는 광역경제권과 차이가 있으며, 또 대도시권의 경우 권역내에 포함되어 있는 각 행정구역을 통일적으로 관리할 수 있는 별도의 기구를 갖추고 있지 못하다는 점에서 광역경제권과 차별화된다.

광역경제권은 대도시 또는 중소도시를 중심으로 그 주변지역까지를 포함하여 정부간 공동사업을 추진한다(안영훈, 2008:4)는 측면에서 양자간에 관련성이 있다.

## 2. 광역경제권의 필요성

오늘날의 도시는 점(點)적인 발달에서 벗어나 평면적(平面的)인 확대를 보이고 있다. 이러한 경향은 교통·통신의 발달과 생활경제권의 변화로 인한 도시의 광역화(metropolitanization) 또는 교외화 현상(suburbanization)으로 설명되는데, 경제권역·생활권역·교통권역의 확대와 인간의 유동성의 증대는 기존의 행정구역이 서비스의 공급체계와 부합될 수 있도록 재조직화가 요구되고 있다(Barlow, 1981:22-23).

직접이익에 따른 도시 인구의 증가현상은 점차 토지이용 및 주택이용의 교외화를 촉진시키고 있으며(박우서, 1992:31), 도시생활이 자치단체의 행정구역에만

국한되지 않고 도시 기능이 흔히 행정구역을 넘어서고 있다. 이러한 현상은 인접 도시구역 간 기능 연계의 강화, 도시 기반시설 투자규모의 확대에 따른 투자의 중복, 낭비시설 및 기술의 지역 간 활용, 또는 도시행정 수요를 종합, 통일적으로 처리하는 행정 등 중심도시와 주변 도시 간에는 경계를 초월한 서비스의 광역화 문제를 발생시키고 있다(우주호, 2008:281).

지역간의 경계가 허물어지면서, 이웃도시간의 연계현상은 신지역주의(new regionalism)가 등장하게 되는 배경이 되었다. 신지역주의의 등장은 지역이 정치·행정·사회의 구심점으로 기능하면서 경제와 사회운영의 새틀을 갖추도록 해야 한다는 것이다. 신지역주의가 등장함에 따라 영국, 프랑스 등 전통적으로 중앙집권적 국가체제를 유지하여 왔던 서구의 국가들을 중심으로 지역의 역할이 재인식되고 있다.

이와 관련하여 최영출(2008)은 영국의 광역경제권 설립배경으로 소규모 자치단체가 갖는 문제점으로부터 발생하였음을 지적하고 있다. 소규모 자치단체가 중심이 되어 활동할 경우에는 기본적으로 경상비가 많이 소요되며 자치단체간 갈등증가, 갈등중재비용의 증대 등이 발생하게 된다. 상대적으로 주민의 참여가 용이하다는 면에서 주민대표성은 강화될 수 있으나 지역경쟁력에 마이너스 효과를 미치는 다른 변수들과의 관계 속에서 큰 효과를 미치지 못한다는 것이다.

반면에 광역적 형태를 지닐 경우에는 오늘날 교통통신의 발달로 인하여 자치단체간 접근성은 강화되고 있으나 행정업무의 정보화 촉진, 인터넷 인구의 증가 등으로 자치단체에 직접 방문해야 할 필요성은 줄어들었다. 이로 인하여 관할 구역의 증대를 요구하는 목소리가 커지고 서비스 비용 효율화 필요성도 커지게 된다. 이러한 연유로 광역지방정부가 설립되면 대규모 투자가 가능한 재원이 확보되며 서비스공급시 규모의 경제가 발생하여 궁극적으로 지역경쟁력이 강화되고 나아가 국가경쟁력이 강화될 수 있는 계기가 될 수 있다(최영출, 2008:39)는 것이다.

세계화 시대에서 지역은 새로운 경제활동의 주체로서 나타나고 있으며, 특히 지역 중에서도 각종 기능과 활동이 집적해 있는 기존의 대도시 및 이를 중심으

로 하는 대도시권의 지역은 이미 국가를 대신하는 새로운 경제주체로 세계무대에 등장하고 있다. 한편 세계화 시대에서 국가가 차지하는 비중은 점차 감소하고 있고, 세계화 시대의 경쟁주체로 도시와 지역이 새로운 공간적 분업의 단위가 되고 있다. 특히, 대도시가 광역화 되면서 주변지역 및 중소도시와 ‘시너지 네트워크’를 구성하면서 보다 경쟁력을 갖춘 경제주체로 인식되고 있다.

광역경제권은 소규모 지역으로 대응하기 어려운 광역사무를 효율적으로 처리하기 위한 수단으로 인식되고 있으며 이를 통해 지역경제력 향상 및 경쟁력 제고로 나타나게 된다는 것이다. 구체적으로 광역경제권 형성의 필요성을 분석하면 다음과 같다.

첫째, 지역의 역할 증대와 글로벌 경쟁력 확보, 그리고 지방의 자립적 발전을 위해 필요하다.

둘째, 개별 행정구역이 갖는 한계 극복하고 지역이 광역적인 경제주체로 기능하기 위해 필요하다. 즉 현재 시·도, 시·군·자치구로 이루어지는 개별행정구역은 지역개발사업의 기획과 추진, 예산집행의 분절로 인한 비효율이 발생하고 있어 이러한 문제를 해소하기 위해서도 필요하며 상호 갈등을 해소하기 위해서도 필요하다<sup>6)</sup>.

셋째, 지역간 상생발전 및 인접 자치단체간 협력체제 구축을 위해 필요하다. 즉 인접지역간에는 경제·문화·사회가 유사하여 상호 협력할 수 있는 네트워크를 형성하면 시너지 효과를 발휘하여 상호 발전의 질을 높일 수 있으며 또한 규모의 경제를 달성하기 위해서도 광역화가 필요하다.

넷째, 지방분권과 지역간 균형발전을 위해서도 필요성이 인식된다. 즉 광역경제권은 지역의 역할이 증대되는 것으로 지방분권과 맥을 같이하며 지역별로 분업되어 기능함으로써 자립적인 경제주체가 되어 균형발전도 달성할 수 있다는

6) 제주특별자치도의 경우 자치도 출범이후, 섬지코지 해양관광지, 묘산봉 관광지구 등 매머드 관광개발 사업을 추진할 수 있었으며 이로 인해 외국인 관광객이 대폭 증가하는 효과가 나타난 바 있다('04년 32만에서 '06년 46만). 이러한 현상은 시·군등 개별행정기관에서 처리하는데 한계를 극복한 사례로 제시될 수 있다(국무총리실, 제주특별자치도 분야별 추진상황 진단 결과, 2007. 1).

점에서 그러하다.

이러한 광역경제권의 필요성과 관련하여 새 정부에서는, 대외적 환경요인의 변화에 대처, 기존의 균형발전정책에 대한 새로운 정책변화, 보다 효과적인 광역적 기능과 사업 수행체제, 21세기에 적합한 국가와 지방정부의 새로운 역할정립 등을 제시한 바 있다(한국행정학회, 2008:2-3). 이 역시 기존 행정구역으로는 국가 경쟁력 확보 및 국제 경쟁력을 확보하는데 어려움이 있으며, 국가 균형발전 차원에서 지역의 경계를 초월한 기구의 필요성을 제기하고 있다는 점에서 앞에서 기술하고 있는 필요성과 맥을 같이하고 있다.

### 3. 광역경제권의 구성요소

광역도시권 문제 해결을 위한 접근방법으로는 협력체제 접근방법(cooperative approach), 단일정부 접근방법(one-government approach), 이원체제 접근 방법(two-level approach) 등 셋으로 구분할 수 있다(우주호, 2008:281-282). 이중 첫째 방법은 지방행정 체제를 구조적으로 개편하는 것으로서 지방자치단체의 종류와 계층을 개편하여 광역적 문제를 수용하는 방법이다. 둘째는 기존의 지방자치단체의 종류와 계층은 그대로 두고 광역적 문제를 해결하려는 방법이다. 셋째는 위의 두 가지 방법을 절충하는 방법으로 지방정부의 행정구역은 그대로 두고 광역적 업무를 처리할 새로운 기관을 신설하는 방법이라고 할 수 있다.

우리나라에서 추진하고 있는 광역경제권은 자립적이고 경쟁력 있는 경제권 육성을 위해 개별 행정구역을 초월하여 2개 이상의 연속적 광역자치단체를 포괄하여 설정되는 공간단위라는 점에서 이원체제 접근방법과 매우 유사한 구조적 특성을 갖고 있다. 이러한 이원적 접근방법은 기존의 행정구역별 관할권은 인정하면서 광역행정을 담당하기 위한 새로운 기관을 설치하는 방법으로 동일한 지역을 두 개의 기관이 관할한다는 점에서 지방적·연방주의적 개념으로 볼 수 있다. 즉 광역적 기능의 중앙집권적인 요소와 자치적 기능의 지방자치적인 요소를 조화시킨 이원적 접근방법이다.

이원적 접근방법에 의한 광역경제권은 단순히 몇 개의 행정단위를 묶는 광역 행정구역의 개념이 아니라 경제·사회·문화·정치 등 다양한 관점에서 공통성을 가지면서 자립적이고 통합적인 단일 경제단위로서 기능할 수 있는 특징을 보유할 수 있어야 한다.

이와 관련하여 오마에 겐이치는 국가의 종말(1996)에서 지역국가로 인정받기 위해서는 인구의 숫자가 아니라 다음과 같은 필수요소를 구비하고 있는지의 여부라고 주장한 바 있다. 소비재 상품의 브랜드 개발에 필요한 정도의 시장. 통신과 수송, 전문 서비스인프라 측면에서 하나의 경제권으로 인정할 수 있는 규모. 최소한 하나의 국제공항과 국제수준의 화물취급 시설을 갖춘 항만시설 등

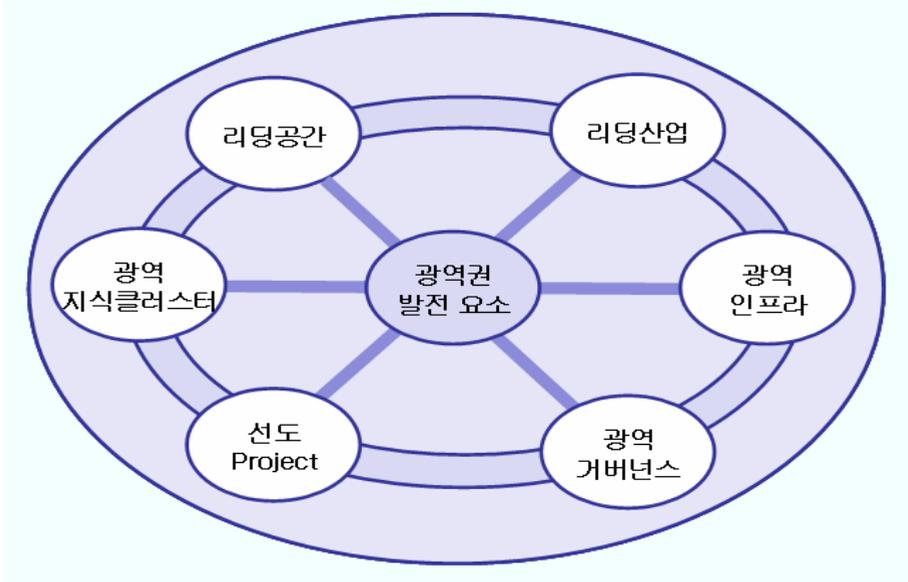
한편 부·울·경(2007)은 광역경제권 설정에 필요한 요소로서, 500만명 이상의 인구규모, 100만명 이상의 중심도시, 국제공항 및 항만시설, 경제적 자립기반 등을 제시하고 있다.

오마에 겐이치와 부·울·경은 광역경제권에 필요한 요소 중 시설에 초점을 두고 있는 반면 구조적인 부분의 필요성에 대해서는 거론을 하고 있지 않다. 현실적으로 광역경제권을 운영하기 위해서는 이를 추진할 수 있는 조직이 필요하며, 또 광역경제권이 형성된 후 동 권역을 성공적, 안정적으로 운영하기 위해서는 권역내 성장을 견인할 수 있는 산업도 필요하게 된다.

이러한 측면에서 광역경제권에는 다음과 같은 요소들이 필요하게 된다(이원섭, 2008).

- ① 리딩공간(성장을 견인하는 중심도시)
- ② 리딩산업(성장을 견인하는 전략산업)
- ③ 광역지식클러스터(행정구역을 초월하여 형성하는 산업·기술혁신 클러스터)
- ④ 광역인프라(내외부 지역을 연결하는 첨단 교통·정보통신 인프라)
- ⑤ 선도프로젝트(광역경제권 전체의 발전을 선도하는 대형 프로젝트)
- ⑥ 광역가버넌스(광역경제권 발전을 위한 정부간 협력체제 및 추진조직)

〈그림 2-1〉 광역경제권 구성요소



자료 : 이원섭(2008:13)

## 제2절 광역경제권의 재정관계와 재원이전

### 1. 광역경제권의 재정관계와 자원조달방식

#### 가. 광역경제권과 재정관계

정부간 관계(intergovernmental relation)는 한나라의 단위정부간에 현실적으로 설정되었거나 법적, 정치적, 행정적, 재정적 제반관계를 의미한다(손희준 외, 2008:58-61). 이러한 관점에서 정부간 재정관계는 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간의 재정기능과 역할을 설정하는 관계로 정의할 수 있다. 광역경제권 역시 추진조직의 위상에 따라 정부간 재정관계가 설정될 수 밖에 없다. 다시말

해 광역경제권의 추진주체가 보유하게 될 재원확보 수단은 중앙정부 및 지방정부와의 관계 설정에 따라 다르게 나타날 수 있다. 즉 광역경제권의 조직이 별도의 정부로서의 위상을 갖게 될 경우 조세의 부과 및 징수권은 물론 재정적으로 상호 독립된 고유권한을 보유하고 있기 때문에 상호 수평적 협력 관계를 유지하게 된다. 반면 광역경제권이 중앙정부의 하부기관으로 설정될 경우에는 별도의 재원조달 수단을 확보하기에는 한계가 있으며 단지 중앙정부 또는 지방정부의 이전재원에 의해 사업을 추진하게 될 것이다. 이 경우 광역경제권은 중앙정부의 일선기관에 불과하여 재정관계는 지배 및 종속관계를 형성하게 된다(곽채기, 2005:16).

이러한 관점에서 광역경제권의 추진주체가 보유하게 될 재원확보 수단은 중앙정부 및 지방정부와의 관계 설정에 따라 다르게 나타날 수 있다. 광역경제권의 재원조달 수단은 광역경제권의 위상, 지방자치단체와의 관계 그리고 기능의 범위 등에 따라 차별화될 수 있는 성격을 갖고 있다. 현 시점에서 우리나라 광역경제권의 실체가 명확히 들어나지 않은 상황에서는 광역경제권을 포함한 정부간 재정관계를 정부간 관계 중 어느 하나의 유형에 포함시키기는 대단히 어렵다고 할 수 있다.

다만 이러한 상황에서도 공통적인 것은 광역경제권에 충분한 재원이전이 수반되지 않을 경우 기능의 수행이 어려울 수 있다는 점이며, 동일한 맥락에서 광역경제권이 실효성을 거두기 위해서는 기능과 재원배분의 연계가 이루어져야 한다.

## 나. 재원조달 방식

광역경제권의 설립시 제도적으로 재원과 인력이 지원되기 위한 구체적인 조치가 강구되지 않으면 실효성을 담보하기가 현실적으로 곤란하다. 이러한 관점에서 광역경제권의 소요비용은 신규 사무를 실제 수행해야 하는 광역경제권의 입장에서 산출해야 하므로 직접비용 외에 간접적이고 부차적인 비용까지 추정

할 수 있어야 할 것이다(조소연, 1998). 현실적으로 매 기능별로 재원을 산출하는데는 한계가 있을 수 있기 때문에 일반적으로 개별사업별 보다는 포괄적 재원이양을 고려할 필요가 있다. 포괄적 재원이양과 관련하여 지원을 위한 기준은 크게 2가지로 구분될 수 있다(이효, 1997:13-23). 첫째는 기능적 책임배분과 수입원간의 일치관계로, 이는 누가 기능(책임)을 담당하고 그 경비를 부담하는가?(Who does and pays for what), 누가 어떤 재원을 어디서 동원하는가(Who gets what and from where?)의 문제라고 할 수 있다. 둘째는 광역경제권에게 주어지는 재량권의 정도로서, 이는 자원을 조달하고 각 세출분야에 이들 자원을 배분하는데 어느 정도의 재량권을 갖는가?, 조세부과 및 과세표준과 세율을 정하는데 어느 정도의 자율성을 지니는가?, 세출의 크기와 방향을 정하는데 어느 정도의 자율성을 지니는가의 문제라고 할 수 있다.

이러한 재정적 관계는 세부적으로 보면 매우 다양하지만 이를 종합하면 다음과 같이 크게 자본화를 통한 자체조달 방식, 수입접근 방식, 지출접근 방식 등 3가지 접근방법으로 구분하여 살펴 볼 수 있다.

### 1) 자본화를 통한 자체조달 방식

광역경제권이 자원을 조달하는 방안중의 하나로서 일종의 준경영적 접근방식인 자본화(Capitalization) 방식을 들 수 있다. 이러한 방식은 광역경제권이 지출수요에 충당할 재정수입을 얻고자 필요한 자본을 자체조달하는 방식으로 볼 수 있다. 이 경우 투자에 필요한 자본은 (i)상환이 필요없는 보조금, (ii)일정기간 내에 상환이 요구되는 차입자금, (iii) 주식등 뿐만 아니라 초기자본이 반드시 화폐일 필요는 없기 때문에 토지도 초기자본의 중요한 수단이 될 수 있다.

재정적 기반으로서 이와 같은 경영적 관점에서의 자본화방식은 납세자에게 그 부담을 귀속시키는 것이 아니라 별도의 투자를 통한 자체적인 자원조달수단이라는 장점이 있다. 반면에 이 경우 자본화는 사업운영의 기초로서 일정한 수익률의 확보가 필수적이며 최소한 사업운영비용을 충당할 수 있는 정도의 수익을 얻는 것이 가능하여야 한다. 그러나 이와 같은 수익성의 강조가 광역경제권

이 추구하는 보다 광범위한 목적을 손상시킬 수도 있다는 단점이 남게 된다.

## 2) 수입접근방식

수입접근방식은 수입원의 할당에 기초하여 일정수준의 세입원을 광역경제권에 부여하는 방식으로, 여기서 일정수준의 세입원이란 세원배분을 통해 특정 조세를 광역경제권에게 부여하거나 또는 국가세입의 일정비율로 제시될 수 있다. 기본적으로 수입접근방식은 지방자치단체의 지출수준과 지출형태에 근거한 자원조달방식이 아니고 수입의 배분에 기초하고 있다.

수입접근으로는 세원배분, 국가조세의 일정비율 할당, 세입할당 등의 형태로 나타날 수 있으며 이중 세입할당은 대부분이 정부보조금으로 구성된다. 이러한 방식은 광역경제권의 자율적 사업추진을 가능케하는 방식으로 재원의 사용용도(또는 지출형태)를 제한하지 않기 때문에 광역경제권에서 재원을 어떻게 사용하는가를 자유롭게 결정할 수 있다는 장점이 있다.

이러한 수입접근 방식은 광역경제권에게 효과적인 재정적 기반을 제공하는 하나의 수단이지만 재원할당에 있어 광역경제권 지출수요의 객관적 평가에 기초하지 않으면 충분한 자원조달에 실패할 수 있게 된다. 결국 세입원과 책임간의 연계에 대한 선택은 중앙재원에의 의존 폭과 기능적 책임 등의 형태로 나타나게 된다.

## 3) 지출접근방식

지출접근(expenditure approach) 방식은 지출비용의 전부 또는 일부를 충당하도록 중앙재원을 할당하는 방식을 의미한다. 이 경우 광역경제권에 할당되는 중앙재원은 주로 이전재원으로 구성된다. 결과적으로 이러한 방식은 특정 기능 및 개발사업에 대해 일정수준의 지출비용을 보장하는 것을 목표로 하게 된다.

이러한 지출접근 방식은 국가적 목표수준에서 광역경제권이 역할을 수행하는데 충분한 재원을 이용가능하게 할 수 있다는 장점이 있다. 반면에 지출접근의

계약성은 지출수요를 평가하는 것이 현실적으로 어려우며, 또 평가시 과거의 자료를 이용하는 경향이 있기 때문에 적절한 재원이전이 수반되지 않을 수 있다는 것이다.

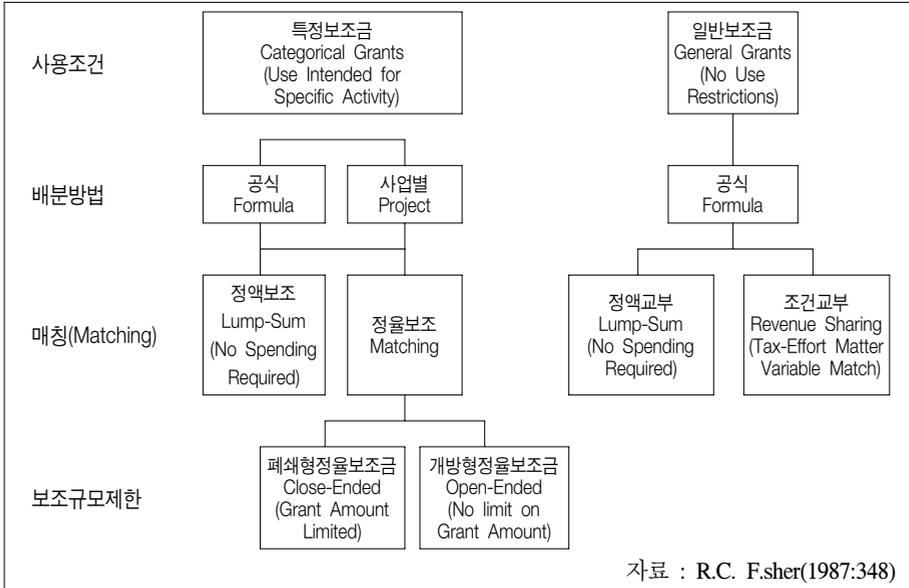
## 2. 광역경제권과 재원이전방식

### 가. 이전재원의 유형

우리나라 광역경제권 중심의 지역발전 정책은 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권이 설정되어 있지만, 실제로 현행 지방자치단체를 기초로 하기 때문에 중앙정부의 지방자치단체로의 재원이전이 이루어진다. 이러한 점에서 기존의 중앙과 지방관계에서 이전재원의 유형과 그 의의를 살펴본다.

중앙정부에 의한 지방자치단체로의 재원이전 형태는 여러 유형으로 구분될 수 있다(<그림 2-2> 참조). 이전재원이 의도하는 정책목표는 종합적이거나 포괄적일 수도 있고 경우에 따라서는 특정정책목적으로 하는 구체적이고 세부적일 수도 있다. 중앙정부의 정책목적에 부합하는 최선의 제도를 선택하는 것은 매우 중요하다. 중앙정부로부터 지방자치단체로 이전되는 재원유형은 일반적으로 재원의 사용용도 제한성 유무, 재원의 배분과정에서 특정배분공식의 이용 유무, 재원지출과 관련하여 일정율의 지방비부담 유무, 재원규모의 제한성 여부 등으로 분류하고 있다(Fisher, 1987:347-348). 이전재원의 유형은 크게 일반보조금과 특정보조금으로 대별하며 양자를 혼합한 포괄보조금(Block Grant) 형태로 운영하는 경우도 있다.

〈그림 2-2〉 이전재원(Grants)의 유형



## 나. 일반보조금과 특정보조금

일반보조금(general grants)은 중앙정부가 지방자치단체에게 특별한 용도를 부여하지 않고 재정지원을 하는 것을 말하는데, 이는 재원의 사용에 있어 지방자치단체가 원하는 어떤 방식으로든 사용할 수 있기 때문에 무조건부보조금(unconditional grant)이라고도 한다. 일반보조금은 조건교부금(effort-related grants)과 정액교부금(lum-sum grants)으로 분류되며, 전자는 교부금의 규모가 지방자치단체의 징수노력(tax effort)의 결과에 따라 가변적이거나 중앙정부의 재정지원 이전의 일정 공공지출수준의 유지 등 제약조건이 첨부되는 경우를 말하며, 후자는 이와는 무관하게 일정한 금액을 교부하는 것으로 우리나라의 지방교부세 중 보통교부세가 이 형태에 속한다.

특정보조금(specific grants)은 중앙정부가 지방자치단체에게 특정의 공공사업에 사용하도록 용도를 한정하여 재정지원을 하는 것을 말하는데, 이는 재원의

사용에 있어 중앙정부의 조건이 따르기 때문에 조건부보조금이라고 한다. 특정 보조금은 다시 정율보조금(matching grants)과 정액보조금(nonmatching grants)으로 나뉘어진다. 전자는 특정사업에 대한 자치단체의 자체수입에 의한 부담규모에 따라 재정지원규모가 변동한다. 이는 자치단체가 어떤 사업을 수행할 경우 비용의 일정부분을 중앙정부가 부담하는 방식으로 보조금을 지급하는 것을 의미한다. 자치단체의 입장에서 보면 공공사업에 소요되는 단위비용이 낮아지는 효과가 발생한다. 환언하면, 중앙정부가 자치단체에 대해 가격보조를 해주는 방식이다. 후자는 지방자치단체의 자체부담과 무관하게 일정한 금액을 보조하는 경우를 말한다. 정율보조금은 다시 폐쇄형정율보조금과 개방형정율보조금으로 구분된다. 전자는 자치단체의 부담액에 따른 보조액에 상한을 설정하는 경우이고, 후자는 항상 일정한 보조율을 적용하는 경우로서, 우리나라 국고보조금의 대종이 이 형태에 속한다.

## 다. 포괄보조금

### 1) 포괄보조금의 개념

포괄보조금(Block Grant System)이란 일반보조금(예, 보통교부세)과 특정보조금(예, 국고보조금)의 중간적 성격을 지니는 보조금 형태이다. 보조금은 받는 당사자에게 재원의 사용범위나 사용용도 등에 있어서 상당히 포괄적이고 융통성 있는 보조금을 의미한다. 하지만 포괄보조금은 넓은 범위에서 제한이 있다는 점에서 특정보조금적인 성격을 가지고 있다.

ACIR의 정의에 의하면 포괄보조금이란 기능적으로 광범위하게 설정해 둔 보조대상 사업분야에 대해 중앙정부가 일반적 목적으로 지방정부에게 이전지출하는 자금으로 보조금의 배분이 법적공식에 의하여 할당되는 보조금제도를 의미한다(Break, 1980:170). 포괄보조금제도는 특정보조금의 구체적인 제한에서 오는 결점을 보완하여 수혜자의 자유재량을 최대한 보장할 목적으로 도입되었다. 포괄보조금은 넓은 범위에서 중앙정부가 승인 항목들을 열거해 주는 방식을 취

하고 있으며 그 승인 범위 내에서 지방정부는 자유롭게 보조금을 활용할 수 있다. 포괄보조금의 배분은 대체로 일정한 공식에 의해서 분배되어지며 수혜 지방정부는 비교적 지역에서 선호하는 사업을 추진할 수 있는 장점이 있다.

포괄보조금제도는 사용용도나 조건 등에서 중앙정부의 재량권에서 탈피할 수 있으므로 지방재정의 자율성은 물론 지방정치력의 신장에도 기여한다. 포괄보조금은 그 규모면에서 특정보조금보다 크므로 다양한 경제적 효과를 발생시킨다. 특히 지방의 공공부문은 물론 지역의 민간부문 경제를 활성화시킬 가능성이 높다. 하지만 포괄보조금은 그 구성이나 구조면에서 특정보조금이나 일반보조금에 비해 모호하고 불안정한 단점을 갖는다(Break, 1980:168, 임성일·서정섭, 1991:14-15). 이 때문에 포괄보조금을 운영할 경우 사후평가가 뒤따른다.

## 2) 포괄보조금의 유형

포괄보조금의 운영방식을 보면 국가별로 많은 차이가 있다. 외국의 지역개발 관련 포괄보조금의 운영방식을 정리하면 다음과 같다.

미국의 CDBG는 주택지역개발부 내 7개의 보조금을 통합한 통합보조금이다. 운영은 지방정부(대도시)의 낙후도(빈곤율)를 고려하여 공식에 의해 연방정부가 직접배분하며 지방정부의 지출자율권이 보장되었다. 중앙정부의 지출통제권이 없으며 사후평가는 없는 반면 몇몇 도시를 대상으로 하는 성과평가를 하는 것으로 나타나고 있다(김정훈·김현아, 2007:71-83).

영국의 RDA의 단일예산(Single Pot)은 6개 부처에서 재원지원을 받아 단일예산으로 공식에 의해 지역별 RDA에 배분하며 낙후도를 고려하고 있다. 9개 지역별 RDA는 이 예산을 가지고 지방정부 혹은 민간 등과 협의하여 사업을 추진한다. 지방정부와의 공동으로 사업을 추진할 경우 지방비 매칭이 있으며 통상 60%정도를 지원하는 것으로 나타나고 있다. 영국의 특징은 재원을 지원한 6개 부처는 사업추진에 관여하지 않는 특징이 있다. 중앙정부로부터 지역 RDA로가는 완전한 포괄보조금이며 지역별 RDA는 자율성을 가지고 지방정부 등과 사업을 추진한다. 영국은 별도의 중앙정부와 지방정부 사이에 별도의 기구를 통하

여 추진하고 있으며, 사후평가를 강하게 하고 있다.

일본의 지역재생기반강화교부금은 포괄보조금은 아니나 지방비 매칭이 없는 보조금으로 해당부처가 공식에 의해 직접배분하며 낙후도를 고려하여 배분하고 있다. 이는 내각부가 지방자치단체로부터 신청을 받아 예산을 확정된 후 사업관련 부처로 예산을 이관하며 소관부처에서 공식에 의해 배분하고 있다. 도로, 항만, 오수처리의 각각 사업별로 소관부처에서 공식에 의해 배분하며 지방자치단체간 협력사업에도 지원하고 있다.

〈표 2-2〉 외국의 지역개발보조금의 포괄보조금 운영방식

구분	미국	영국	일본
총괄운영	주택지역개발부(HUD)	기업규제개혁부(BERR) * RDA 및 GO가 정책집행	내각부 * 소관부처와 정책협의
관련보조금	CDBG	Single Pot	지역재생강화교부금
배경	1974년 7개 지역개발 보조금 통합	2002년 개별부처의 11개 보 조금 통합(현재 6개 부처)	2005년 지역재생법 제정으로 신설(3개 부처 관련)
배분기분	법정공식 HUD→대도시 등	법정공식 / 매칭사업 BEER→지역 RDA(공식배분) (지역 RDA→지방정부 등과 협력사업 추진)	신청배분 지방→내각부(신청) 내각부→해당부처(이관) 해당부처→지방(공식배분)
대상사업	-단위사업- 도시의 지역경제 및 주택환경개선	-단위사업- 지역의 산업, 인프라 등	- 테마형 종합사업 - 낙후지역 종합개발 (도로, 항만, 오수처리 등)
포괄보조금 수준	- 전액 국고부담 - 용도자유	- 전액 국고부담 - 용도자유	- 일부 국고부담 - 용도 자율성 제한
지방비매칭	na	중간 없고, 최종 있음(지방정 부 부담 40%정도)	없음 보조금과 같이 지원됨
사업평가	매우 미흡	매우 강력 * 공공서비스 수준 평가	매우 강력 * 지역재생계획 성과평가
지원단체	대도시 등	지방정부, 지방공기업 및 지 방기구, 상공회의소, 대학및 교육훈련기관	시정촌 단독 시정촌 공동 시정촌과 도도부현 공동 도도부현 단독 시정촌과 港務局

자료 : 김정훈·김현아(2007), 김선기(2008), 한국지방행정연구원(2008, 수시과제), 각국의 홈페이지를 참고하여 작성.

## 라. 우리나라 이전재원의 지원규모결정과 배분방식

우리나라 이전재원의 제도 및 하위계정들의 총액결정 및 배분방식을 살펴보고자 한다. 이는 “제4장”의 지역·광역발전특별회계(현행 국가균형발전특별회계)의 운영방식을 모색하는데 시사점을 얻고자 함이다.

우리나라의 중앙 이전재원은 크게 지방교부세, 국고보조금의 2개 체제이다. 지방교부세제도는 보통교부세제도, 특별교부세제도, 분권교부세제도, 부동산교부세제도, 양여금도로사업보전분이 운영되고 있다. 국고보조금제도는 일반국고보조금제도와 국가균형발전특별회계제도로 나뉘어져 운영되고 있다. 이들 각 제도는 그 운영에 있어서 내부적으로 하위계정들을 두어 총액결정 및 배분방식을 각각 달리하고 있다.

지방교부세는 일반보조금, 특정보조금, 포괄보조금의 형식으로 배분하고 있다. 특정보조금의 형식은 지방비를 매칭하는 경우와 매칭하지 않는 경우가 있다. 국고보조금제도는 특정보조금과 포괄보조금이 있으며 모두 지방비를 매칭한다. 각 제도의 재원총액결정은 내국세 또는 특정세목 일정율, 특정부문 지원경비, 신축적으로 결정하며 배분방식은 공식, 징세지원칙, 임의적으로 한다. 각 제도의 목적은 지역간 형평성과 특정기능 세출 장려가 주목적이며 주로 중앙정부의 정책목적 달성이 핵심이다. 또한 각 제도의 운영과정에 형평성지수를 대부분 사용하고 있는 특징을 가지고 있다(한국지방행정연구원, 2007:32).

보통교부세의 배분은 지방자치단체별로 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정하여 부족분을 보통교부세 총액을 고려(조정율)하여 배분한다. 기준재정수입액의 산정은 기초수요액+보정수요액+재정수요노력(±)을 합산한다. 여기서 기초수요는 4개 분야의 17개 세항목의 비용을 산정하여 합산하며, 측정항목별로 측정단위×단위비용×보정계수로 산정한다. 측정단위는 수요측정항목별로 재정수요를 합리적·개관적으로 측정하기 위한 기준단위로, 청소비(측정항목)의 경우 가구수(측정단위), 교통관리비(측정항목)는 자동차대수(측정단위)가 된다. 단위비용은 각 측정단위별 1단위당 표준적인 단가이며, 보정계수는 자치단체의 사회

적·자연적 조건의 차에 의한 경비의 차이를 가감 반영한 것이다. 보통교부세는 전체적으로는 공식에 의한 배분의 성격을 갖지만 재정수요의 산정은 기초수요의 경우 “분야별로 그 분야의 재정수요를 대표할 수 있는 특정지표로 비용을 산출”하여 산정하고 있다.

특별교부세는 지방교부세의 일정분을 특정목적을 위해 확보한 재원으로 예기치 못한 재정수요, 즉 재해복구 및 지역현안에의 탄력성, 신속성을 확보하기 위해 사업별로 지원되는 특정재원으로 재원사용의 구속성이 있다. 특별교부세의 배분은 개별사업에 임의적으로 배분되는 형식을 취하고 있다.

분권교부세는 경상적 수요와 비경상적 수요로 구분하여 산정·배분한다. 경상적 수요는 자치단체별 재정수요액과 지방이양사업과 관련된 통계 및 재정력을 적용한다. 비경상적 수요는 일반수요와 특정수요로 구분하고 일반수요는 인구수·재정력 등을, 특정수요는 중앙정부의 중장기 계획을 고려하여 산정·배분한다. 여기서 경상적 수요와 일반수요는 공식에 의해 배분되며 포괄보조금의 성격을 갖는 특정재원이며, 특정수요는 일반국고보조금과 같은 특정보조금이다. 현재 분권교부세는 지방비부담의 매칭(matching)이 전제되고 있다. 분권교부세의 배분은 먼저 경상수요, 일반수요, 특정수요의 재원을 산정하며 이는 전년 대비 증가, 내국세 증가율, 부처 요구 등을 고려하여 결정하고 각 수요별로 먼저 배분을 하게 된다. 그리고 경상수요는 우선 13개 항목별로 정부가 재원을 배분하고 그 다음 항목별로 시·도에 배분할 금액을 산정한다. 시·도의 배분은 항목별로 함수식을 도출하여 배분한다. 도는 본청·시·군에 재정수요액과 재정력을 고려하여 배분한다. 비경상수요의 일반수요는 특별·광역시분 30%, 도분 70%(본청분 5%, 시·군분 65%)로 배분한 후 특별·광역시분은 본청에 일괄 배분하고 도분은 각각 배분한다. 지방자치단체로의 배분은 인구수와 재정력등을 고려하여 배분한다.

부동산교부세 교부기준은 종합부동산세 신설에 따른 자치단체의 재원감소분을 기초로 산정하되, 재정여건, 지방세 운영상황, 부동산 보유세 규모 등을 감안하여 정하도록 하였다. 부동산교부세는 지방세 손실분을 우선 보전하고 잔여재

원은 재정여건을 감안하여 자치단체에 일반재원으로 배분하고 있다. 부동산교부세는 지방교부세와 별도로 운영하면서도 재원의 상당부분(잔여재원)을 사실상 보통교부세의 산정공식을 이용하여 배분하고 있다.

국고보조금은 각 부처에서 운영하는 국고보조금과 기획재정부에서 총괄 운영하는 국가균형발전특별회계가 있다. 이들은 모두 국고보조금이지만, 양자는 운영주체, 운영방식에서 다른 점이 있다. 일반국고보조금 및 국가균형발전특별회계는 모두 국고보조금이기 때문에 지방의 신청주의에 근거하며 지방비 부담이 요구된다.

국가균형발전특별회계 운영의 특징은 계정별로 구분하여 정책목표를 달리하고 재원배분방법, 예산편성방식을 달리하고 있는 점이다. 개발계정의 경우 시·도 자율편성사업(지역개발지원), 시·군 자율편성 사업(균형발전기반지원), 국가직접편성사업(재해예방 등)이 있으며, 혁신계정은 지역혁신역량 강화사업으로 지방자치단체 자율편성과 국가직접편성으로 구분되며, 제주계정은 제주특별자치도 지원사업 및 수행경비 지원을 위해 자율편성사업과 국가직접편성사업으로 구분하여 운영하고 있다.

국가균형발전특별회계의 재원배분은 먼저 정부의 정책방향, 전년도 예산, 부처 요구 및 지방 신청 등을 고려하여 계정간 재원배분을 하고 계정별로 지방에 배분한다. 개발계정의 시·도자율편성사업은 시·도별 배분액을 공식에 의해 산출하며, 시·도는 같은 방법으로 시·군 배분액을 산출하여 배분한다. 시·도자율편성사업은 공식으로 배분되기 때문에 포괄보조금에 가깝다. 시·군자율편성사업과 혁신계정의 시·도자율편성사업은 사업별로 배분하며 사업군내에서 사용의 탄력성이 있어 포괄보조 되고 있는 실정이다. 이외 국가직접편성사업은 국가 관련 예산을 직접 편성하여 추진하는 사업으로 전형적인 국고보조사업이다.

우리나라 이전재원별 총액결과와 배분방식의 특징을 정리하면 <표 2-3>과 같다.

〈표 2-3〉 우리나라 이전재원의 특성

대분류	중분류	소분류	유형	총액규모 결정방식		배분 방식	정책목적	형평성 지수활용	
지 방 교부세	보통교부세		일반	내국세 일정율 (18.3%)	96%	공식	재원보장 재정격차 완화	○	
	특별 교부세	지역현안분	특정		2%	임의	특정사업 장려	×	
		재해대책분 (우수단체 재정지원 겸용)	특정	2%	임의	재해복구 (국가정책추진)	×		
	분권 교부세	경상수요		포괄 매칭	내국세 일정율 0.94%	신축적	공식	재원보장 재정격차 완화	○
		비경상 수요	일반수요	특정 매칭		특정부 문지원	공식	재원보장 재정격차 완화	○
			특정수요	특정 매칭			임의	특정사업 장려	×
	부동산 교부세	세수감소분		일반	국세 100% (종합부동산세)	징세지 원칙	세수감소 보전	×	
		균형재원		일반		공식	재정격차 완화	○	
	국 고 보조금	일반 보조금	법정보조금		특정 매칭	신축적	임의	특정사업 장려	○ (차등보조)
			비법정보조금		특정 매칭	특정부문지원	임의	특정사업 장려	○ (차등보조)
균특 보조금		지역개발 계정	자율편성	포괄 매칭	국세 수입 일정분 (주세 100%) 및 신축적	신축적	공식	재원보장 특정사업 장려	○
			균형발전	특정 매칭		특정부 문지원	임의	특정사업 장려	○ (차등보조)
			국가직접	특정 매칭		특정부 문지원	임의	특정사업 장려	×
		지역혁신계정		특정, 공모 매칭	특정부 문지원	임의	특정사업 장려	×	
		제주특별자치도계정		특정 매칭	특정부 문지원	임의	재원보장 특정사업 장려	×	

자료 : 한국지방행정연구원(2007:32-33)

## 제3절 외국사례

### 1. 영국

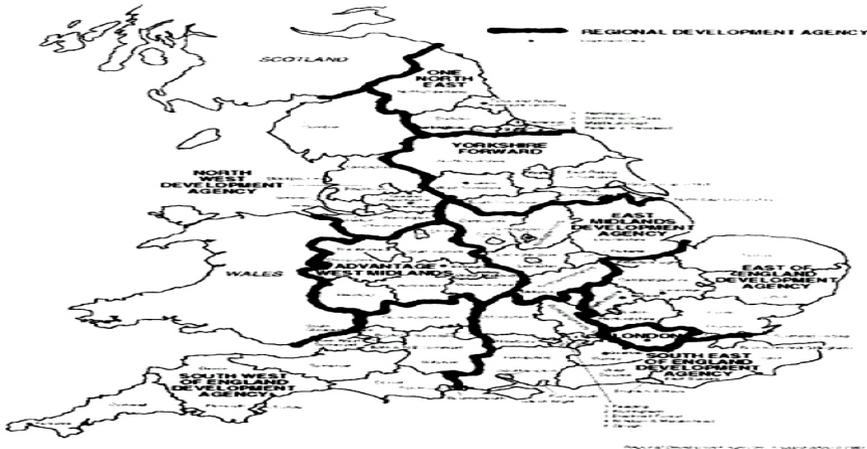
#### 가. 도입배경

영국의 지방조직은 기본적으로 기초지방자치단체 만의 단층구조로 설정되어 있으며 예외적으로 2층 구조를 병행하여 운용하고 있다. 중앙정부는 공공행정의 강화를 위해 상당히 광역적인 관할 구역을 갖는 지역사무소를 설치하여 왔다. 이 과정에서 개별 중앙부처들이 필요에 따라 자기부처의 산하 지역기관을 설치하여 개별적으로 자기 부처업무를 처리하고 있었다(Tomaney & Mawson, 2002).

영국에서 권역별로 광역행정기관을 설치한 것은 1994년 존 메이저 정부시절 잉글랜드 지역에 10개의 중앙정부 지역사무소를 설치한데서 비롯된다. 당시 중앙정부 지역사무소는 각 개별 부처별로 있던 다양한 지역사무소들의 기능을 광역단위에서 보다 효과적으로 조정하고자 설치되었다. 따라서 영국의 광역권(Regions) 형성의 모태는 지속적인 지역불균형에 직면한 보수당 정부가 1994년에 설립한 지역정부사무소라고 할 수 있다(Government Offices of the Regions, GOR).

이후 1997년에 집권한 신노동당정부는 잉글랜드 지역으로의 투자를 촉진하기 위한 기구를 설립하기 위해 지역개발기구법(Regional Development Agencies Bill)을 제정하고 런던광역시(Greater London Authority)를 포함하여 잉글랜드를 9개의 광역권으로 구분하였다. 당시 설정된 권역은 Eastern, East Midlands, London, North East, North West, South East, South West, Yorkshire and Humberside, West Midlands 등 9개 지역으로, 지역사무소 역시 9개가 설치되었다.

〈그림 2-3〉 영국 잉글랜드 9개 지역



자료 : 부·울·경 공동연구(2007:141)

정부는 지속적인 지역 격차 속에서 지역의 잠재력은 지역 스스로가 가장 효과적으로 실현할 수 있으며 모든 지역의 경쟁력 개선이 영국 전체의 경제적 번영에 기여한다는 인식과 지역의 경제성장, 국제경쟁력 강화 및 국가 전체의 경제성장(Water, R. & Smith, H., 2000) 등을 목표로 지역개발청을 설립하였다.

1999년 이후 지방경제발전정책과 지역개발정책을 효율적으로 추진하기 위한 전담 기구인 지역개발청(Regional Development Agency, RDA)이 각 권역별로 설립되었고 동 조직은 영국 광역권 개발의 핵심 기관으로 자리잡고 있다.

## 나. 지역개발청(Regional Development Agencies : RDA)

### 1) 지방정부와의 관계

지역개발청이 소재하고 있는 9개의 권역에는 지방정부인 카운티(광역정부)와 디스트릭(기초정부)이 있으며, 이외에 카운티와 디스트릭의 기능을 모두 갖고 있는 단층지방정부(unitary authority)<sup>7)</sup>가 있다.

7) 2007년말 현재 영국에는 41개의 단층지방정부가 구성되어 있다.

영국의 지방정부는 지역경제와 관련된 기능을 거의 수행하지 않는 반면 지역개발청은 지역개발 및 지역경제 기능을 종합적으로 수행하고 있다. 다시 말해 권역내의 지역경제기능 강화를 위해 규모가 작은 지방정부 보다는 광역적 차원에서 종합적으로 수행하기 위해 지역개발청이 설립되었고, 그 결과 지역경제 기능은 지역개발청이 별도로 분리하여 수행하고 있는 형태이다.

영국의 각 권역에는 지역개발청(RDA), 중앙부처 지역사무소, 지역의회가 설립되어 있으며, 이중 지역의회는 지역개발청의 활동을 감시하는 기능을 수행하고 있다.

결과적으로 지역개발청과 지방정부와는 기능적으로 분리되어 있으며, 지역경제와 관련된 기능은 지역개발청, 지역사무소, 지역의회가 독립적으로 수행하고 있다. 이중 지역의회는 임명방식으로 선임되고 있기 때문에 실질적으로 지방정부와 지역개발청은 연계성이 거의 없이 각자의 기능을 수행하고 있다<sup>8)</sup>.

다만 RDA의 집행위원회에는 지방의회의원, 노동조합, 기업가 등 지역내 모든 관련기관 및 단체들과의 협력을 통해 지역경제개발, 지역사회발전 등 해당 지역의 정치·경제·사회·환경 등 모든 분야에 걸친 종합적인 발전전략을 수립하고 그 집행과정을 점검하는 기능을 수행하고 있다.

뿐만 아니라 지역개발청은 지역내 장기 지역경제전략(regional economic strategy: RES)을 수립하고 3년마다 조정할 때, 지방정부를 포함한 이해관계자들을 참여시킴으로서 지방정부와의 연계를 맺고 있다.

## 2) 조직 및 기능

RDA는 한명의 의장과 15명의 위원회로 구성되는 집행위원회(Board of Directors)가 의사결정을 하며 위원은 BERR(Department of Business, Enterprise and Regulatory Reform)의 장관에 의해서 임명된다. 인력구성은 RDA들이 독립적이기 때문에 각 지역의 필요와 우선순위에 따라 다르게 나타나고 있다.

8) 지역의회 9곳중 런던의회는 주민이 직선하고 있으며 나머지 의회는 모두 임명방식으로 선임하고 있다.

RDA는 그 지역의 지역경제전략(Regional Economic Strategy)을 세우기 위해서 지역파트너들과 협력하며 이 전략을 통해 지역의 경제발전과 재개발 상황을 설명하고 정부부처들에게 그 지역을 어떻게 지원해야 하는지에 대한 전반적인 틀을 제공하고 있다.

### 3) 자원

RDA의 자원은 각 부처로부터의 재원지원, 지방채발행, 정부로부터의 용자금 등으로 구성되어 있다. 이중 재정지원(grants)은 주로 BERR(사업·기업·규제개혁부)을 비롯해서 DCLG(지역부), DIUS(혁신교육기술부), DEFRA(환경식품농촌부), DCMS(문화·언론·체육부)가 지원하고 있다. 지방채발행권(to borrow)은 주어졌지만 엄격한 조건에 맞아야 하며, 총합이 2억 파운드로 제한되어 있으며 발행시에는 정부가 이를 보증하고 있다.

각 부처로부터 재정지원은 2002년부터는 이를 통합재정화(Single pot)한 통합사업예산(Single Programme Budget)에 의해서 운영하고 있으며 각 RDA가 그들의 RES에서 제시된 지역의 우선사업들과 경영계획(Corporate Plan)에서 설정된 목표들을 달성하기 위해서 사용되고 있다.

〈표 2-4〉 Single Pot의 각 부처별 지원규모

(단위 : 백만 파운드)

중앙정부 부처	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08
BERR(기업과 규제개혁부)	172	191	234	463	476	483
CLG(지방부)	1,369	1,522	1,511	1,568	1,633	1,676
DEFRA(환경식품농무부)	42	41	46	72	73	74
DIUS(혁신, 대학, 기술부)	42	42	42	43	44	45
UKTI(무역투자청)	-	-	13	13	13	13
DCMS(문화미디어체육부)	-	2	2	6	6	6
계	1,625	1,798	1,847	2,163	2,244	2,297

자료: <http://www.berr.gov.uk> 및 김은경(2008)을 참조

이러한 Single pot은 RDA가 중앙정부로부터 배정받은 예산을 포괄적으로 사용할 수 있도록 하는 세출예산운용제도로 일종의 포괄보조금이라고 할 수 있다. 이 재원은 과거에는 각 부처에서 용도가 정해서 지원되었으나 현재는 자율적으로 용도를 정하여 사용하도록 하고 있다. 이 과정에서 중앙부처는 각 권역별 RDA들과 성과계약을 체결하고 이의 달성 여부를 평가하는 방식으로 관여하고 있다.

결과적으로 RDA의 권한은 중앙 각 부처로부터 부여된 권한에 한정되며 지역 정책의 소유권 역시 중앙정부에 있다. 또 RDA는 중앙정부의 예산을 받는 산하 기관이기 때문에 할당된 예산을 Single pot에 의해 자율적으로 사용하고 있지만 이 역시 중앙정부와 성과계약을 한 사업에 지출할 수 밖에 없다는 점에서 지방 분권적이라고 보기 어렵다(김은경, 2008:4).

2005/2006년도 각 부처의 재정지원액 규모는 약 21억 6천 파운드(대략 4.4조 원) 정도이며 2006/2007년은 22억 6천만 파운드, 2007/2008년은 23억 1천만 파운드로 크게 변화되지 않고 있다(안영훈, 2008:17).

〈표 2-5〉 RDA의 예산규모

(단위: 백만파운드)

기관	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Advantage West Midlands	272	284	296
East of England	129	134	139
East Midland	156	163	179
London	373	391	374
Northwest	382	400	402
One North East	240	251	282
South East England	157	163	166
South West of England	153	159	162
Yorkshire Forward	295	310	310
Totals	2,157	2,256	2,310

자료: <http://www.beer.gov.uk>

재원의 운영은 매칭펀드가 기본이며 통상 특정목적 혹은 프로젝트에 지원되며 계획된 프로젝트를 위해 사용되기 때문에 특정보조금의 형식을 취하고 있다. 매칭비율은 프로젝트별로 다르지만 일반적으로 60%(지원) 대 40%(부담)로 이루어지고 있다. 보조금을 받을 수 있는 그룹은 지방정부, EU기금, RDA내의 공기업, 지방정부 및 개발기금, 상공회의소(chamber of commerce), 기업협회(business link) 등을 대상으로 하고 있다.

재원의 성격을 과정별로 살펴보면, 각 부처로부터 RDA까지의 재정지원은 Single pot이지만 각 RDA에서 지역 내 지방자치단체로의 보조금은 프로젝트별 매칭펀드가 적용되는 특정보조금의 형태를 갖고 있다. 다만 중앙으로부터 RDA까지는 RDA에서 수립한 사업에 자율적으로 사용할 수 있기 때문에 포괄보조금적 성격을 갖고 있다고 할 수 있다.

한편 영국 정부는 Single pot의 RDA간 배분을 수행함에 있어 지역별 특성과 지역격차 등을 반영하기 위해 별도의 예산배분공식을 만들었다. 이에 따라 각 RDA별 배정액은 규제개혁부가 정한 각 지표를 토대로 한 공식을 통해 결정한다. 지역별 지표 값에 가중치를 곱한 점수의 합이 예산배분의 기준이 된다.

2005/06 회계연도에는 다음과 같은 9개의 지표를 토대로 한 공식을 통해 RDA별 예산배분을 결정하였다. 이들 지표들은 지역별 실업률, 빈곤층(deprived wards), 부가가치(Gross Value Added), 낙후지역(lagging rural areas), 연구개발비(R&D spend), 유휴지(derelict land), 기술(skills), 평균임금율(flat rate), 인구(population) 등 9가지이다. 9개의 지표와 그의 영향에 관련된 것은 다음 표와 같다. 결국 가장 중요한 지표는 실업과 빈곤지역 인구수이다(김은경. 2008:9).

〈표 2-6〉 지역별 RDA 예산 배분에 사용되는 가중치(05/06년 기준)

지표	가중치	예산 배분에 대한 지표의 영향
실업	0.438	+
빈곤지역 인구수	0.281	+
총부가가치	0.094	-
낙후농촌지역	0.044	+
R & D 지출	0.031	-
유휴지(Derelict Land)	0.031	+
기본/ 부분 기술(Basic/partly Skills)	0.031	+
평균임금율(Flat Rate)	0.025	Flat
인구	0.025	+
합 계	1	

주: '+'는 지표의 높은 값이 배분에 좀 더 높은 영향을 미치는 것, '-'는 배분에 좀 더 낮은 영향을 의미함

출처: <http://www.lda.uk> 및 김은경(2008)을 참조

## 2. 일본

### 가. 도입배경(행정구역개편)

일본은 47개의 도도부현과 1,800여개의 시정촌으로 구성되어 있으며 광역자치단체인 도도부현의 평균면적은 8,040km<sup>2</sup>, 평균인구는 약 270만명으로 구성되어 있다. 일본의 행정구역체계에 대하여 광역행정의 공간단위로 협소하다는 비판이 오래전부터 있어 왔으며 이에 따라 특별행정기관이 부족한 부분을 보완하는 역할을 수행하여 왔다.

이러한 특별행정기관으로는 산업경제성 산하에 북해도, 관동, 중부, 근기, 중국, 사국, 구주 등 8개 지역에 산업경제국을 두고 산업경제성의 업무를 지역화하고 있으며, 국토교통성 역시 8개의 지방정비국을 두고 지역적 업무를 수행하고 있는 것 등이 대표적 사례이다.

그러나 이러한 특별행정기관으로는 중앙정부 업무의 지역화에는 기여하지만 분권화된 자립적 지역경제 달성과는 다소 거리가 있어 광역자치단체인 도도부현의 개편방안이 제기되었다(부·울·경 공동연구 2007:144).

〈표 2-7〉 일본의 유형별 분권화 구상

분권구상	구상의 내용
道州制 구상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재의 도도부현을 6~12개의 道·州로 개편한 다음 중앙정부의 권한과 재정을 道·州 정부로 대폭 이양하자는 주장</li> <li>- 2000년 4월에 자민당 국회의원 83인이 「道州制를 실현하는 회」를 결성할 정도로 일반화된 주장</li> </ul>
聯邦制 구상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 道州制와 달리 각각의 州는 입법, 사법, 행정의 3권을 갖는 독립국가적 성격을 지님</li> <li>- 다만, 외교, 국방, 통화발행 등 연방국가 형성을 위하여 필요한 최소한의 권한을 연방정부에 위임</li> </ul>
地域政策府 구상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국을 6~12개의 권역으로 구분한 다음 권역별로 국가의 특별행정기관을 통합한 기관인 「地域政策府」를 둠</li> <li>- 중앙부처(본부)의 권한을 대폭 이양하여 지역정책부가 관내의 산업경제 및 사회간접자본 정비업무를 일원적으로 처리</li> </ul>

자료 : 부·울·경 공동연구(2007:144, 원문:일본 북해도청 홈페이지)

이러한 인식에서 지금까지 제기된 광역행정체제로의 개편대안은 지역정책부안, 도주제안, 연방제안 등이 있다. 이중 지역정책부안은 전국을 6~12개의 권역으로 구분한 다음 권역별로 국가의 특별행정기관을 통합한 기관인 지역정책부를 설치하자는 주장이며, 도주제안은 중앙정부의 권한을 대폭 이양하기 위해 현재의 47개 도도부현을 6~13개의 道·州로 개편하고자 하는 방안이다. 한편 연방제안은 외교, 국방 등 국가형성을 위해 필요한 최소한의 권한만을 연방정부에 남겨두고 나머지는 모두 주정부에 이양하자는 주장이다.

이러한 행정체제개편에 대한 대안 중 도주제에 대한 관심이 상대적으로 크게 나타나고 있다(이현우, 2008:58-62).

## 나. 도주제

### 1) 개관

도주제는 도도부현제도를 폐지하고 보다 광역단위의 지방자치단체를 창설하는 것으로 전국을 현행 47개 도도부현에서 9~13도주로 구분하자는 주장이 제기되고 있다. 이러한 도주제의 목적은 도도부현을 단지 합병시켜 도주(道州)라고 하는 보다 광역적인 자치단체를 만드는 것이 아니라 현재의 도도부현 권한의 대부분을 기초자치단체에 이양하고 광역사무로서 남겨진 사무는 道州사무로 이양하는 것이다. 이는 지금까지 기초자치단체의 주체성 및 경영의 자율성을 제약해 왔던 현재의 도도부현을 해체 또는 [공동화]하여 새로운 道州정부를 확립하고자 하는 것이다(이창균, 2008:4-5).

이를 위해 2006년 제28차 지방제도조사회 보고서에서 도주제가 건의 되었고, 동년 12월에 ‘도주제 특별구역의 광역행정추진에 관한 법률’이 제정되어 2007년부터 시행되고 있다. 동법은 홋카이도(北海道)를 도주제 특별구역으로 지정하여 적용하고 있으며 나머지 도주제의 실행은 단계적으로 접근하고 있다.

도주제에 대한 논의는 1927년까지 거슬러 올라가게 되지만, 최근 2006년에 도주제론은 지방분권개혁에 따른 시정촌합병 실시로 2002년 4월 시정촌수가 3,218개에서 2007년 4월 1,820개로 급감하고 한편으로는 지방재정위기를 타개하기 위해 논의가 이루어졌다. 이러한 도주제 논의를 유형별로 구분하면 4개의 유형으로 구분할 수 있다(이현우, 2008:60). 제1유형은 제2차대전 이전 부현제도의 개혁 또는 부활을 주요인으로 한 도주제론으로 이에 1927년의 주청설치안이 해당된다. 반면에 제2유형은 국정사무기관 통합을 주요 목적으로 한 도주제론으로 1941년 도주제론, 1957년 지방제안, 1960년대 도주제론, 2000년대 도주제론이 해당된다. 제3유형은 시정촌합병 실시에 따른 도주제 논의로 1950년대 제안되었다. 마지막으로 제4유형은 광역적 행정과제 및 행정수요에의 대응이 목적인 도주제론으로 1941년 도주제론, 1960년대 도주제론 등이다.

이러한 도주제에 대한 논의 중 홋카이도의 도주제는 제4유형에 기초한 것으로

로, 도주가 보유하고 있는 권한 중 중요한 것으로는 기획권한과 조정권한이 있다(김민훈, 2007:200). 이중 기획권한은 법률제정과정에 도주가 참여할 수 있는 권한으로, 일례로 구역확정 절차의 경우 먼저 국가가 도주의 예정구역을 예시하고, 도도부현은 예시에 대한 의견을 정해 국가에 제출한 후 국가는 지방의 의견을 수렴하여 구역에 관한 법률을 작성하게 된다. 이 과정에서 도주는 다음과 같은 권한을 보유하고 있다. ① 국회에 대하여 직접 법안의 제안권 ② 의견청취를 받을 권리 ③ 의견제출권 ④ 제안에 반하는 입법이 이루어진 경우 이 유제시.

한편 도주가 보유하고 있는 조정권한은 광역계획의 책정시 원안제안권, 계획 책정시 협의회에 관한 자기결정권 등이며, 도주는 이러한 권한을 통해 국토계획의 기본구조에 영향을 줄 수도 있다.

〈표 2-8〉 도주제론의 유형분류

분 류	주요 요인 및 논점
제1유형	제2차대전 이전 부현제도의 개혁 또는 부활: 1927년 주청설치안, 1957년 지방제안
제2유형	국정사무기관 통합: 1941년 도주제론, 1957년 지방제안, 1960년대 도주제론, 해세도주제론
제3유형	시정촌합병 실시: 1950년대 지방제안, 해세도주제론
제4유형	광역적 행정과제 및 행정수요 대응: 1941년 도주제론, 1960년대 도주제론

## 2) 조직 및 기능

도주의 조직은 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권을 갖는 지방정부로서의 조직체계를 구상하고 있다. 이 경우 국가·도주·기초자치단체간 적절한 역할 분담을 추진함으로써 사무·사업 및 조직·인원의 중복을 배제하고 행정전체의 낭비를 배제하기 위하여 다음과 같은 정부간 관계를 설정하고 있다.

먼저 기초자치단체는 주민서비스의 대부분을 담당하도록 구성되어 있는 바,

구체적으로는 ① 민의 안전·안심, 소방, 구급, ② 사회복지(아동복지, 고령자 복지 등), 보육소·유치원, ③ 생활폐기물 수집·처리, 공해대책, 보건소, ④ 초·중·고등 학교, 도서관, ⑤ 공원, 도시계획, 가로, 주택, 하수도, ⑥ 호적, 주민기본대장 ⑦ 지역진흥에 관계되는 산업·문화행정 전반을 분담하도록 하고 있다.

한편 도주정부는 광역적으로 전개해야 할 광역사무, 구역내의 연락조정이나 기초자치단체의 재정격차 조정에 관한 사무, 고도의 기술이나 능력을 필요로 하는 사무를 담당한다. 이와 관련하여 기존 도도부현이 담당해 온 사무에 대해서는 가능한 기초자치단체에 이관한다는 원칙 하에 도주에서는 다음과 같은 기능을 담당하도록 구상하고 있다. ① 광역의 공공사무(대형하천, 광역도로, 공항·항만의 정비 및 유지, 통신기반, 생활환경 정비 등) ② 과학기술 및 학술문화의 진흥, 대외문화교류, 고등교육(대학상당 이상) ③ 경제 및 산업의 진흥정책, 지역의 토지생산력 확대(임야 및 농지의 유지) ④ 능력개발이나 직업안정 및 고용대책 ⑤ 광역의 공해대책, 환경의 유지개선 ⑥ 위기관리, 경찰치안, 재해복구 ⑦ 전파관리, 정보의 수신·발신 기능 ⑧시정촌간 재정격차의 조정, 공공시설규격·교육기준·복지의료의 기준 책정.

구역설정은 사회경제적, 지리적, 역사적, 문화적조건 등을 종합적으로 고려하여 정하는 것으로 하고 있다. 이에 따라 수도권 도교와 주변권의 포함 정도, 도교를 독립적으로 하는 것에 따라 9도주제, 11도주제, 13도주제를 예시하고 있다.

도주제에 대한 법률은 ‘도주제특별구역 광역행정 추진에 관한 법률’로서 동법안의 목적은 지방분권추진과 행정 효율화, 그리고 홋카이도 등의 자립적 발전이라고 정하고 기본이념으로 주민복지향상, 경제·사회의 발전에 기여하기 위해 실시한다고 규정하고 있다.

동법에 규정된 광역행정추진 과정은 다음과 같다. 즉, ① 중앙에 ‘도주제 특별구역 추진본부’를 설치하고 동 본부에서 ‘도주제 특별구역 기본방침’을 작성하여 이를 광역단체에 송부. ② 기본방침 변경 제안과 관련해 대상 광역단체가 검토. 광역단체는 검토할 때, 정부조치(법령상 특별조치범위 재검토)와 광역단체

의회 의결, 관계 시정촌의 의견 등을 수렴하여 종합 검토. ③ 검토 후에 다시 도주제 특별구역 추진본부에 검토사항을 송부. 광역단체의 검토사항에 변경 제안 사항이 있을 경우, 광역단체장이 동 본부 회의에 참가 ④ 도주제 특별구역 추진 본부는 시책추진에 관한 종합 조정. ⑤ 본부는 필요시 기본방침변경, 법령개정, 계획작성 조언. ⑥ 광역단체는 도주제 특별구역계획을 작성하여 공고하고, 본부에 제출. ⑦ 본부는 시행에 대한 시책평가. ⑧ 광역단체는 시책평가를 반영. ⑨ 본부는 이를 토대로 광역단체에 교부금을 지급 등이다

### 3) 재원

일본의 도주제는 현재 홋카이도에서 만 시행하고 있을 뿐 전면적인 시행이 이루어지고 있지 않은 상태이다. 따라서 재원적인 측면에서도 홋카이도에 시행되고 있는 변화는 매우 제한적으로 이루어지고 있다. 홋카이도의 경우 중앙정부에서 지급되는 교부금의 매칭비율이 다소 변화가 있는 바, 도주에 대한 교부금 지급은 교부금사업에 대해 국가부담이 80%, 지방부담 20%(직할부담분 교부금화)로 설정되어 있다. 이에 반해 도주가 아닌 타 광역단체의 경우, 보조사업에 대한 국가부담 50%, 광역단체 부담 50%로 지방비 부담비율이 도주에 비해 높게 설정되었다.

도주에 지원되는 교부금은 보조금의 일종으로 특정사업수행을 위해 지원된다는 점에서 특정보조금이며, 교부금은 포괄보조금의 성격이 나타나고 있지 않다.

다만 최근 도주제와 관련하여 재정제도의 변화에 대한 논의가 진행되고 있으며 이러한 논의의 중심에는 지방세, 재정조정제도, 지방채(도주채) 등이 있다.

먼저 지방세는 각 도주가 표준적인 수준의 행정을 담당할 수 있는 재원의 총액을 확보한 뒤에 그 사용처를 각 도주의 자유로 하는 것이 바람직하다는 방향하에서 신·지방공유세, 국지방공동세 등을 신설하고자 계획하고 있다. 이중 신·지방공유세는 州稅(주민세, 사업세, 소비세, 휘발유세, 상속세, 酒稅)와 시정촌세(주민세, 고정자산세, 소비세) 외에 소득세와 법인세의 일부를 주정부가 징수하여 시정촌과 공동세 형식으로 활용하고자 하는 재원이다. 한편 국지방공동세

는 소득세와 법인세를 대상으로 주정부가 징수하여 국가, 주정부, 시정촌이 공동활용하는 제도이다. 이러한 지방세의 특징은 다음과 같다. 첫째, 도주정부에서는 과세권과 징수권을 보유하고 독립적인 세목을 통해 재원을 조달할 수 있도록 할 계획이다. 둘째, 부족한 재원에 대해서는 국가 및 시정촌 자치단체와 공동세 방식을 통해 재원조달을 계획하고 있다. 이 경우 징수권을 도주정부에 위임함으로써 보다 많은 권한을 보유할 수 있도록 계획하고 있다.

둘째, 지방재정조정제도는 각 도주정부가 기능을 담당하는데 있어서 재원이 부족한 경우 필요한 재원보장·재정조정이 이루어져야 한다는 인식 하에서 그 필요성은 인정이 되고 있다. 다만 기존의 재정조정제도와는 차별적으로 도주 간 수평적 재정조정, 재정조정은 도주간에서 협의하고 국가는 관여하지 않아야 한다는 전제하에서 다음과 같은 논의가 이루어지고 있다(이창균, 2008:12). 즉, 첫째, 각 도주가 각출하는 기금을 창설하고 부유한 현(縣)에서 재원이 궁핍한 현(縣)으로 재원이전. 둘째, 현행의 지방교부세는 지방의 고유재원으로서 명확히 법적으로 규정하고 그 총액이나 배분방법에 대해서는 지방의 의견 청취. 셋째, 국가와 지방의 수직적인 재정조정으로 보전하고 있는 현행 방식에 추가하여 도주간에서 주체적으로 재정조정을 행하는 수평적인 조정체계를 병용. 넷째, 재정사정이 궁핍한 기초자치단체에 대해서는 도주내의 재정조정체계 도입 등이다.

지방채 및 국가의 자산운용과 관련하여, 도주가 스스로의 책임하에 자유로이 도주채를 발행하여 지역의 인프라 정비 등을 추진할 수 있도록 하고 있으며, 국유재산(국가 사무용으로 제공되는 것은 제외)을 시가로 매수할 수 있도록 계획하고 있다.

## 다. 광역지방계획권역(국토형성계획 재편)

### 1) 개관

일본에서는 동아시아의 경제적 대두, 저성장, 재정계약, 인구감소 및 저출산,

고령화 등에 직면하여 새로운 국토정책이 필요하게 됨에 따라 국제경쟁력, 지역 간 경쟁력 등이 있는 국토구조의 재구축에 착수하게 되었다.

이를 위해 행정구역의 개편과 함께 기존의 국토종합계획을 재편하기 위하여 2005년 12월 기존의 국토종합개발법을 국토형성계획법으로 개정하고, 전국적인 지침을 제시하는 전국계획과 지역블록별 발전방안을 제시하는 광역지방계획 등 2원적 계획체제를 구성하였다.

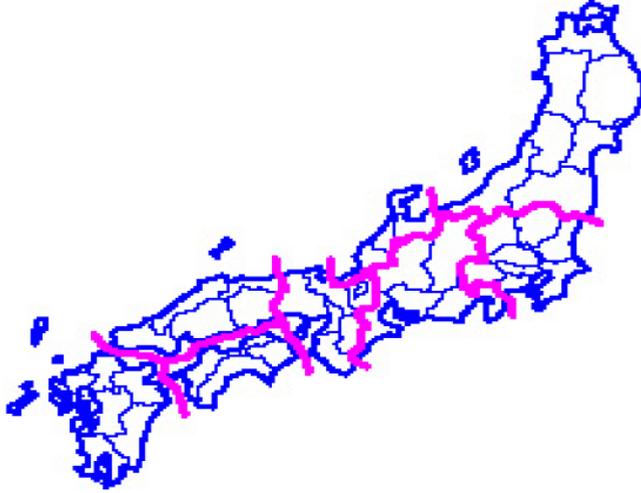
일본 정부는 이러한 국토형성계획법을 시행하면서 수도권외의 경쟁력 강화를 위해 수도권공장제한법, 공업재배치법 등을 폐지하였다.

## 2) 권역설정

2006년 7월 권역설정기준과 기본원칙에 따라 국토형성계획법은 홋카이도와 오키나와를 제외한 일본 전역을 수도권, 동북권, 북부권, 중국권, 구주권, 사국권, 근기권, 중부권 등 8권역의 광역권역을 설정하였다. 이 경우 권역설정의 기준은 주민과 기업의 사회경제 활동실태, 지역의 역사 및 문화적 배경, 자연조건 의 유사성, 각 지역의 자립적인 광역연계에 대한 대처 실태 등으로 구성하고 있다.

이러한 기준에 권역설정 기본원칙으로 다음과 같은 6가지 사항, 즉 ① 특성에 입각하여 자립적으로 발전하는 지역사회, ② 국제 경쟁력 강화 및 과학기술 진흥에 의한 활력있는 지역사회, ③ 안전 확보, ④ 지구환경 보전, ⑤ 자연, 경제, 사회, 문화 등의 밀접한 관계가 인정되는 구역, ⑥ 일체적, 종합적 정비가 필요한 구역 등이 고려 되었다.

〈그림 2-4〉 일본의 8대 광역권



자료 : 부·울·경 공동연구(2007:147)

### 3) 정부간 관계

중전의 국토계획은 국가가 일방적으로 하였으나 국토형성계획법에 의해 지방정부가 계획을 제안하고 다양한 의견을 수렴하는 체제로 전환되었으며 전국 계획은 국가가 그리고 광역지방계획은 블록단위의 지방을 구성하여 국가와 도부현이 역할을 분담하였다. 광역지방계획의 수립을 위해 중앙정부, 지방정부, 경제단체 등이 참여하는 광역지방계획협의회를 구성토록 하고 있다.

일본은 지역단위의 정부가 없으므로 확정된 지역구분의 합리성을 보완하기 위하여 공동의 광역지방계획협의회를 구성하고자 하였다. 이 기구에는 중앙정부, 지방정부, 민간조직이 공동 참여하고 있다. 즉, 국가의 지방분국, 관계도부현(지사), 관계정령시(시장)가 대등한 입장에서 계획의 협의와 실행을 논의하기 위하여 참여하며 민간은 경제단체만 협의회의 일원으로 참여한다(한국행정학회, 2008:32).

결과적으로 일본에서는 광역권 설정을 위해 기존의 도부현 구역은 분할하지 않고 있으며 이를 위한 별도의 재원조달과 재정집행은 하고 있지 않다.

## 라. 광역연합

### 1) 도입배경

광역연합은 도도부현이나 시정촌의 구역을 넘는 광역적인 행정수요에 대응하기 위하여 설립된 광역행정기구로 1994년에 창설되었다. 이러한 광역연합은 다음과 같은 배경 하에서 대두하였다. 첫째, 일본의 시정촌 등은 평균인구가 3만 여명으로 단일 지방자치단체의 행·재정 능력이 매우 취약하기 때문에 중앙권한의 지방이양 시 이를 수용하는데 한계가 있다. 둘째, 소규모로 분화된 기초자치단체로는 단일 지방자치단체의 행정구역을 넘어서는 광역행정에 효율적으로 대응하기 어렵다.

이러한 문제에 대한 대안으로 자치단체 통합에 따르는 사회적 비용을 지불하지 않으면서 광역행정 수요에 효율적으로 대처하기 위한 방법으로 광역연합을 설치하였다. 이러한 광역연합은 특별지방자치단체의 지위를 유지하며 보통지방자치단체와 동일한 법적 권한 보유하고 있다.

광역연합은 국가 또는 도도부현, 국가로부터 권한과 사무의 위임을 받을 수 있다.

### 2) 조직 및 기능

광역연합의 설치절차는 기본적으로 일부사무조합과 같으며 협의에 의해 규약을 정하고 구성단체의 의회의결을 거쳐 결정된다. 이 경우 의결기관인 광역연합 의회와 집행기관인 광역연합장으로 구성되며 보통지방자치단체의 기관구성형태인 의결기관과 집행기관의 분리방식인 대립적 기관구성형태를 준용하고 있다.

광역연합의 의회의원 및 장은 주민의 직접 선거 또는 간선으로 선출하며 일반적으로 의회의원은 구성단체의 의회의원 중에서 선출하고, 장은 구성단체 장 중에서 투표로 선출하고 있다. 이들의 임기는 의회의원 및 장의 임기와 동일하게 설정되어 있다.

광역연합의 사무는 원칙적으로 지방자치단체 사무의 전체 중 광역사무로 판

단되는 사무이며 일부사무조합과 달리 다수의 사무를 처리할 수 있고 이러한 사무처리의 범위는 규약으로 정하고 있다. 광역연합의 규약에는 이외에도 광역연합의 명칭, 구성단체, 구역, 처리하는 사무, 광역계획의 항목, 사무소의 위치, 회의의 조직, 의원선거 방법, 집행기관의 조직과 선거 방법, 경비지불 방법 등을 명시하도록 하고 있다.

### 3) 재원

광역연합의 재원은 구성단체의 분담금, 중앙정부의 이전재원 및 채권으로 구성되어 있다. 이중 중앙정부의 이전재원은 지방교부세로서 광역연합 역시 보통 지방자치단체와 같은 지방공공단체이기 때문에 지원대상이 되고 있다.

중앙정부의 이전재원은 보통교부세와 특별교부세가 있으며, 특별교부세는 구성단체당 700만엔을 지원하고 있다. 전체적인 재원구성에서 광역연합에 따라 다르나, 대체적으로 구성단체의 분담금이 높은 비중을 차지하고 있다.

지방교부세는 광역연합을 장려하고, 일반 경상경비를 보전하기 위한 것이며 분담금은 경상 혹은 사업을 위해 출연하고 있다.

## 3. 프랑스

### 가. 배경

프랑스의 지방자치단체는 오랫동안 제한적인 권한을 행사하고 있다가 1982년 지방자치법 개정 이후 확대되어 자율적인 의사결정을 행사할 수 있게 되었다. 자치단체의 유형은 레지옹(région), 데парта망(département), 코뮌(commune) 등 3계층으로 이루어져 있으며, 이들 자치단체는 각자의 책임영역 내에서 자율권을 행사하고 있다. 그러나 실질적으로는 국가가 임명하는 도지사(préfet)에 의해 수행되는 부분이 있어 자치행정과 국가의 지방행정 등으로 이원화되어 있다. 일례로 코뮌은 법인격을 갖춘 자치단체이지만 기능상 부분적으로 도지사의 지휘·감독

하에 놓여 있다. 이러한 이유로 자치단체에서는 중앙정부의 관여에 대하여 다른 어느 나라에 비해서도 강한 저항과 반발이 나타나고 있었다.

이러한 지역주의에 대응하여 1982년 미테랑정부에 의하여 지방분권화 정책이 추진되었다. 즉 전국 96개 데парта망을 22개 레지옹으로 개편하고 중앙에서 지사를 파견하여 관리하고 있었다. 레지옹의 기관형태는 기관통합형을 채택하고 있었으며 1982년의 개편으로 그동안 정부대표인 지사가 수행하던 집행기능을 의회의장에게 이양하여 의회의장이 집행기관의 장 역할을 수행하였다.

프랑스 정부는 1997년 12월 15일 국토개발정책의 재개 선언 이후 국토를 광역권(le grand ensemble interrégionaux)으로 재편하기로 결정한 바 있으며, 이때 지역간 행정적 구분을 초월한 광역권 형성은 지속적인 지방분권 정책의 발전과 유럽연합의 강화 등을 주요한 배경으로 하고 있다.

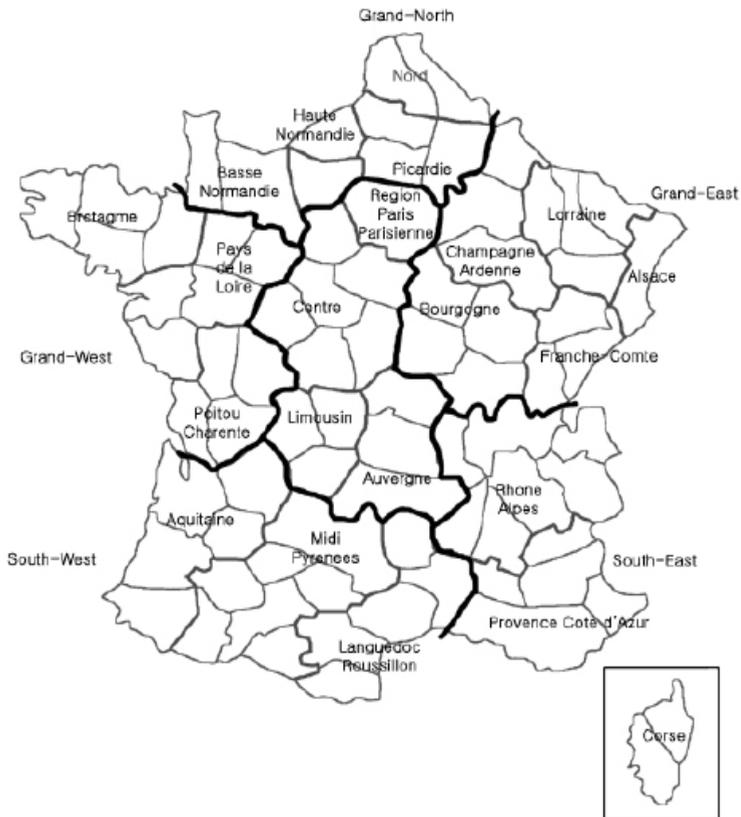
## 나. 권역설정

프랑스는 1990년 국토경쟁력개발 장관회의(CIAT)가 광역행정단위인 레지옹을 초월한 광역권 구상을 밝힌 후 DATAR가 1996년 22개 레지옹을 7개 광역권으로 구분하는 안을 제시한 바 있다. 이러한 광역권 설정안은 2020년 프랑스 계획에 의거 전역을 동부권, 서부권, 남동권, 남서권, 파리권 등 다수의 레지옹들로 구성되는 5개의 광역권과 1개의 레지옹만으로 구성되어 있는 노르빠드칼래(Nord-Pas-de-Calais) 등 6개의 대지역으로 분할하고 이들 권역의 계획적 개발을 추진하고 있다. 동 계획에서의 권역구분은 대규모 하천을 중심으로 이루어졌으며 광역권 구축의 목적은 국토통합으로 지역경쟁력 제고, 기반시설과 서비스의 협력적 공급, 광역권내 불필요한 경쟁을 지양하고 시너지 극대화 등으로 나타나고 있다(대구경북연구원, 2008:11).

이러한 6개의 대지역 구분은 계획권역으로서 행정구역인 레지옹과는 구분되는 개념이며, 이 경우 구분기준은 다른 나라와는 달리 인구 또는 국내적인 지역간 격차 등을 기준으로 하기 보다는 대외적인 경쟁력을 중시하여 구분하였다

(부·울·경, 2007:136). 그 이유는 인구가 과도하게 집중되어 있는 수도권을 광역화하고 있는 반면 인구가 400만명에 불과한 북부를 대지역으로 설정하고 있다는 점으로 미루어 알 수 있다.

〈그림 2-5〉 22개 레지옹과 6개 대지역



자료 : 부·울·경 공동연구(2007:137)

#### 다. 정부간 관계

DATAR(Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, 국토개발과 지역 활동을 위한 대표단)는 2006년부터 국토와 지역의 경쟁력 강화를 위

한 범부처간 대표단인 DIACT로 개편되었다. 한편 광역권 형성과 동시에 지역간 협력을 위해 MIAT (Mission Interministérielle et Interrégional d'aménagement du territoire, 국토개발을 위한 부처간, 지역간 대표단)를 구성하고 지역현실의 이해 증진에 관한 연구, 지역간 협력체계 개선, 지역간 협력을 위한 사후조정 업무 등을 수행하고 있다.

한편 기존 행정체제와의 관계에서, 광역권의 형성이 레지옹과 데빠트망 등 여타 행정적 구성이나 조직의 개편과는 무관하게 별도의 조직으로 운영되고 있으며, 각 광역경제권은 산하 지방정부의 의회 대표로 구성된 의회와 집행기관을 설치하여 지방정부와 연계를 모색하고 있다.

DATAR는 국토개발을 장려하고 지역간 협조·조율과 관련된 기능을 수행하였으며, 이 과정에서 유사한 업종의 기업간 상호의존시스템인 지방산출체제를 보급하여 공공과 민간부문간의 협력을 도모하고 외국자본의 국내 투자유치 등을 담당하였다.

한편 DIACT는 국가와 권역간의 계약을 통해 공동으로 활동하며, 양자간의 계약은 권역별로 차이가 있으나 대체로 지역경제 활성화, 환경보호, 지역의 경쟁력 강화 등이 포함되고 있다(최진혁, 2008:68).

MIAT는 1998년과 2000년에 걸쳐 6개의 광역권에 설치되었으며 경직적인 지역적 틀을 넘어 개발목표에 부응하는 것을 목표로 인구증감상황에 기초한 대규모 지역 중심으로 설정되었다.

## 라. 자원

프랑스의 광역경제권은 지방자치단체간 협력유형으로서 일종의 법인조합의 특징을 갖고 있다. 따라서 일반 자치단체와 같이 별도의 조세부과 및 징수권을 보유하고 있지는 않으며 주로 수행 기능에 따라 국가와 지방자치단체간의 협의 그리고 DATAR의 조정 등을 통해 사업범위와 투자액이 결정된다. 이러한 자원 조달의 범위는 DIACT에서도 동일하게 이루어지고 있다. 국가와 지역간 예산책

임은 계약을 통해 결정된다. 일례로 국가와 일드-프랑스간 재원조달은 양자간의 계획계약을 통해 국가 20억 유로, 지역 34억 유로 등을 사전에 규정화하여 조달하고 있다.

이 경우 국가와 지방의 분담은 동등분담이 원칙이나 지역상황과 잠재력을 고려하여 분담비율에서 차이가 발생하고 있다.

## 4. 각국의 사례 비교

### 가. 도입 목적

광역경제권을 도입한 목적은 소규모 지방자치단체로는 광역사무를 처리하는데 어려움이 있고 규모의 경제를 달성하는데 한계가 있기 때문에 이러한 문제를 해결하기 위해 권역을 확대하여 지역의 경쟁력을 강화하기 위한 수단으로 활용하고자 하는 것이었다. 다만 공통적으로 이러한 배경에서 출발한 광역경제권이 라 하더라도 국가에 따라 미세한 차이가 존재하는 바, 먼저 영국(RDA)의 경우는 지역의 격차 속에서 지역의 잠재력은 지역 스스로가 가장 효과적으로 실현할 수 있다는 인식 하에 지역의 경제성장 및 국제경쟁력 강화를 위해 광역경제권을 설정하였다. 한편 일본은 지방에 소재하고 있는 특별행정기관으로는 중앙정부 기능의 지역화에는 기여하지만 분권화된 자립적 지역경제의 달성에는 어려움이 있으며 또 기존의 행정구역체계에 대하여 광역행정의 공간단위로는 협소하다는 인식에서 권역별로 개편방안이 대두되었다. 프랑스의 경우에는 역사적으로 지방의 국가에 대한 저항이 크기 때문에 지방분권 정책을 강화하고 유럽연합과의 연합을 긴밀히 하기 위하여 광역경제권을 도입하게 되었다.

〈표 2-9〉 국가별 광역경제권의 대두 배경

국가별	배경	
	공통적 배경	특수한 배경
영국	지역의 경쟁력 강화	잉글랜드의 새로운 지역형성, 국제경쟁력 강화, 지역의 잠재력 발전
일본		지방분권, 광역행정의 효율적 처리, 특별행정기관의 비효율
프랑스		중앙과 지방간의 갈등해결, 지방분권, 국제경쟁력 강화

## 나. 권역설정의 기준

영국에서의 광역경제권의 설정기준은 기존에 존재하고 있던 지역사무소의 입지와 관련이 있다. 영국에서는 과거 각 개별부처별로 다양한 지역사무소가 설치되어 있었으며 이러한 지역사무소를 광역단위에서 효과적으로 조정하고자 중앙정부 지역사무소(GOR)을 설치하게 되었고 이를 기반으로 9개의 광역권이 형성되었다. 따라서 영국의 광역경제권은 중앙정부의 지역사무소와 동일하게 설정되었다.

일본의 도주는 사회경제적, 지리적, 역사적, 문화적조건 등을 종합적으로 고려하여 정하는 것으로 하고 있다. 이에 따라 수도권 도쿄와 주변권의 포함 정도, 도쿄를 독립적으로 하는 것에 따라 9도주제, 11도주제, 13도주제를 예시하고 있다.

프랑스의 경우는 대도시를 중심으로 기초자치단체가 정부간 협약방식에 의한 협력기구를 구성하면서 자연스럽게 형성되었다. 일례로 리옹 광역경제권은 리옹을 중심으로 55개 코뮌이 협약하여 출범하였으며, 이러한 상황은 보르도, 릴, 스트라스부르 등의 지역에서도 유사한 형태로 진행되었다. 한편 6대 대지역은 지역의 경쟁력 강화를 위해 몇 개씩의 레지옹을 묶어 계획권역을 설정하고 있다.

결과적으로 국가별 광역경제권의 설정은 대도시를 중심으로 하여 자발적으로 형성된 사례와 중앙정부의 주도 하에 인위적으로 설정된 사례로 구분되나 최근

외국의 권역재편 논의는 후자에 속한다고 볼 수 있다.

〈표 2-10〉 국가별 광역경제권의 권역 설정

국가별	도의 개수	권역재편	평균인구(만명)	인구범위(만명)
영국	63	9개의 RDA설치	546	258~808
일본	47	도주제(9~12)	2,115	300~4,337
프랑스	22	6개 계획권역	982	400~2,000

#### 다. 자원

광역경제권의 자원은 중앙정부와 광역경제권의 관계, 광역경제권의 지위에 따라 다르게 나타나고 있다. 즉 영국의 지역개발청은 중앙정부 기관으로서 중앙정부의 기능을 지방화 하는 기능을 수행하고 있다. 이 과정에서 지방정부는 그대로 존치되어 있으며 지방정부가 수행하지 않는 기능을 광역개발청이 수행하고 있다. 따라서 영국의 광역경제권은 지방정부와 같은 법적인 지위를 갖고 있지 않기 때문에 조세의 부과 징수권은 없으며 중앙정부의 이전재원으로 사업을 수행하고 있다. 다만 지역개발청은 중앙부처 지역사무소 및 지역의회와 연계 하여 사업을 추진하고 있어 어느 정도 자율성이 필요한 만큼 중앙정부의 이전재원을 포괄보조금으로 지원받고 있다. 이러한 현상은 프랑스도 유사한 바, DIACT는 중앙정부 부처의 대표로 구성되어 있으며, 기존의 지방정부를 그대로 유지한 채 기능을 수행하고 있다. 따라서 자원조달 수단 역시 중앙정부의 이전재원에 의존하고 있다.

다만 프랑스는 영국과 달리 지방정부와의 계약에 의해 사업을 추진하고 꼬리표가 달린 보조금을 지원하면서 지방비를 일부 부담하도록 한다는 점에서 차이가 발생하고 있다.

〈표 2-11〉 국가별 광역경제권의 재원

구분	영국	일본	프랑스
추진기구	각 RDA	도주제	DIACT
추진기구의 위상	중앙정부 기관	지방자치단체	중앙정부 기관
지방정부와의 관계	별도 존치	동일	별도존치
재원조달 수단	- 조세부과·징수권 없음 - 이전재원 지원 - 기타: 차입(정부보증)	- 조세부과·징수권 부여 - 이전재원 지원 - 기타: 지방채 발행 등	- 조세부과·징수권 없음 - 이전재원 지원
이전재원의 성격	- 포괄보조금	- 일반보조금 - 형평화보조금	- 매칭펀드

반면에 일본의 도주제는 기존의 행정구역을 개편하고 지방자치단체로서의 지위를 인정하고 있기 때문에 도주는 지방세의 부과징수권을 보유하며 또 중앙정부로부터 이전재원을 교부받을 수 있다. 이 경우 중앙정부의 이전재원 중 교부세는 재원확충 수단으로 활용될 뿐만 아니라 정부간 수평적 재정조정수단으로도 활용된다. 다만 아직 일본에서 도주제가 시행초기이기 때문에 현재까지는 이전재원 중심으로 운영되고 있으나 현재 논의되고 있는 것은 하나의 완전한 지방자치단체로서의 재원조달 수단을 부여하는 것으로 하고 있다.

## 제3장 광역경제권 추진배경과 현황

### 제1절 광역경제권 추진배경

#### 1. 개요

2008년 1월 24일 대통령직 인수위원회는 5+2 광역경제권의 설정을 주요 내용으로 하는 지역발전방안을 발표한 바 있다<sup>9)</sup>. 동 발전방안은 인접한 광역자치단

〈그림 3-1〉 인수위의 지역발전 구상(안)



9) 본 내용은 대통령직 인수위원회에서 발표한 광역경제권의 내용을 정리한 것임. 대통령직 인수위원회, 「새 정부의 『창조적 광역발전』 전략」, 제17대 대통령직 인수위원회 기획조정분과, 2008.1.24.

체를 하나로 묶어 인구 500만 명 내외의 경제권을 설정하여 해외 경제권과의 경쟁을 통한 발전을 촉진하는 것을 목적으로 하고 있다.

이러한 광역경제권의 구상 이면에는 국내·외의 다양한 요인이 자리잡고 있다. 국내적으로 소규모로 분절화된 행정구역으로부터 오는 지역간의 갈등, 광역사무 처리의 한계, 국제경쟁력의 취약 등의 문제로 인해 광역 차원에서 규모의 경제를 확보하여 국제적인 경쟁력을 갖추게 할 필요성이 제기되었다(김현호, 2008).

국외적으로는 OECD 국가들의 행정구역 개편 추세가 이어지고 있다는 점이다. 각 국별로 행정구역 개편의 원인은 다양하지만 이중 공통적인 현상은 지방정부의 경계를 초월하는 광역적 관할권과 강화된 자치권을 갖는 지역정부(regional government)의 창설을 통해 분권적 국정체제로 나아가고 있다는 점이다(한국행정학회, 2008).

실제로 일본의 경우는 2006년부터 연방정부의 주정부에 버금가는 권한을 갖는 도주제(道州制)를 재추진하고 있으며, 독일과 프랑스의 경우에도 자치권을 가진 지역정부의 창설은 아니지만 지역의 단위를 500만명-1,000만명의 기능적 초광역권 구상을 지속적으로 추진하고 있다.

이와 같은 국내·외적 요인에 의하여 개별 행정구역의 범위를 넘어 몇 개의 지방자치단체를 묶은 광역경제권이 구상되었고, 구체적으로는 수도권(서울·인천·경기), 충청권(대전·충남·충북), 호남권(광주·전남·전북), 대경권(대구·경북), 동남권(부산·울산·경남)의 5대 광역경제권과 강원도, 제주특별자치도의 2대 특별광역경제권을 설정하여 규모의 경제를 달성함으로써 지역발전을 촉진할 계획이다.

## 2. 기본구도

광역경제권의 기본전략은 기존 시·도의 행정구역을 초월하여 글로벌 경쟁력을 강화함으로써 지역의 지속적 경제성장과 지역간 공동번영 그리고 실질적 지방분권을 실현하는 것이며, 이를 위해 일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력있는

지역창조라는 비전을 설정하고 세계화에 대응하는 광역경제권, 지역개성을 살린 특성화된 지역발전, 지방분권·자율을 통한 지역주도 발전, 지역간 협력·상생을 통한 동반발전 방향을 설정하고 있다.

광역경제권 중심의 지역발전방안을 실현하기 위하여 인수위는 광역경제권 연계사업의 활성화, 시장친화적 지역경제활성화 촉진, 광역경제권 기간 인프라 확충, 낙후지역을 신발전지대로의 전환, 수도권과 지방의 공동발전 체제 형성, 협력·통합·분권적 광역경제권 제도의 실천 등 6대 전략을 제시하였다.

이중 광역경제권 연계사업의 활성화와 관련된 조치는 ① 광역적 유망주력산업의 육성사업 및 국제교류 공동 사업의 실시와 ② 기초지역간 연계사업 추진 등을 통한 지역특화산업 육성계획 등 다양한 연계 협력사업을 활성화시킬 계획이다.

둘째, 시장친화적 지역경제활성화 촉진 전략은 세 가지의 세부적인 대책을 제시하고 있다. 이 중 첫째는 지역별 특성을 고려한 기업환경 개선 및 규제완화로서, 지역별 특성을 반영한 맞춤형 지역기업환경의 조성과 광역경제권과 연계한 선별적 규제완화의 추진을 계획하고 있다. 둘째는 지방의 민자유치를 활성화할 수 있는 방안으로서, ‘지방기업종합지원과’의 역할을 확대하고, 투자설명회 등 기업의 지방이전/투자 수요를 적극적으로 발굴하며, 대기업(군)의 지방투자 및 기업생태계 조성시 인센티브를 확대하는 방안을 추진할 예정이다. 셋째는 산업용지난 해소를 위한 규제완화로서 공업지역에 입지한 농공단지에 대하여 공업지역 건폐율을 적용하는 조치가 시행될 계획이다.

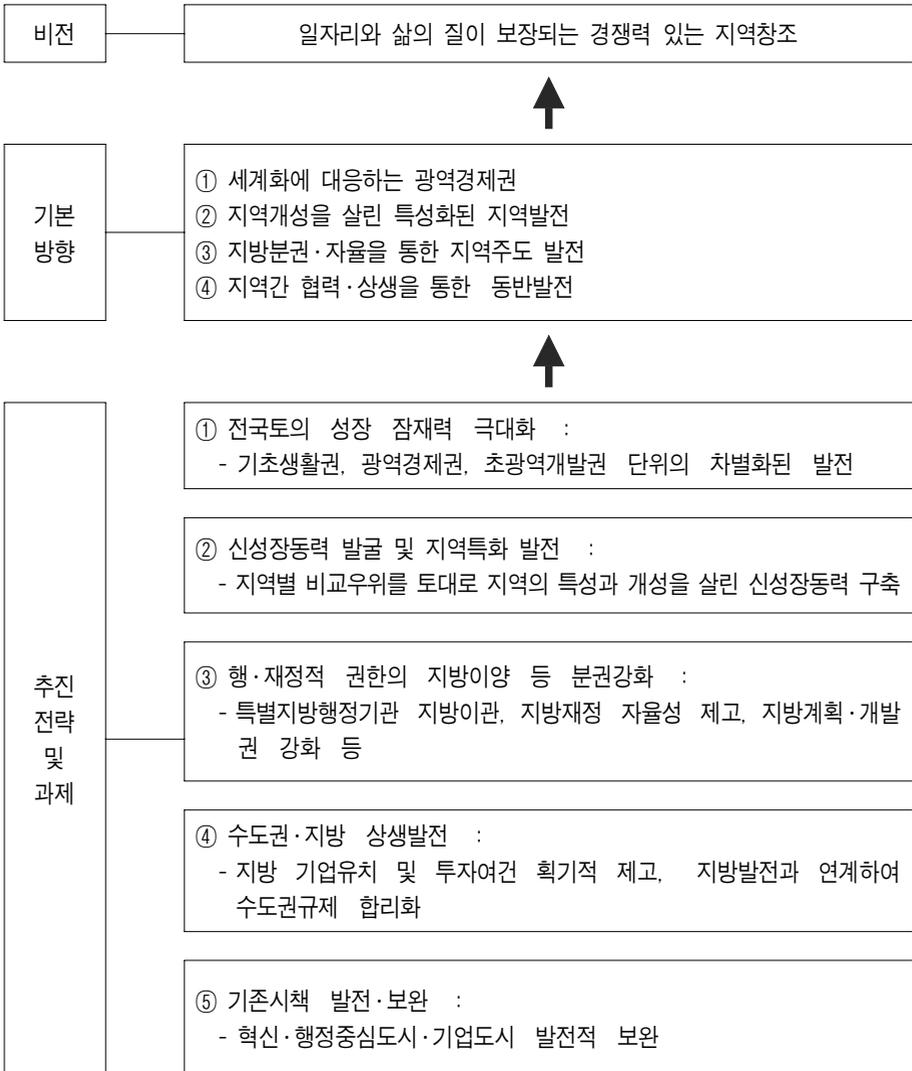
셋째, 낙후지역의 신발전지대로의 전환 전략은 교통망의 발달, 관광, 여가수요의 확대, 청정 및 장수, 건강지역을 선호하는 국민의식의 변화를 계기로 만성적 낙후지역이 발전할 수 있는 신 발전지대로 전환할 계획이다.

넷째, 광역경제권 기간 인프라 확충 전략은 광역경제권의 경쟁력 강화를 위해 지역간 간선 고속도로망, 고속 철도망, 국제항만, 국제공항 등 권역간 인프라를 확충할 계획이다.

다섯째, 수도권과 지방의 공동발전체제 형성 전략은 산업단지 구조의 고도화 사업 추진전략이 강구되고 있다. 즉 수도권을 포함한 전국을 대상으로 단순 생

산기능 중심의 기존 산업단지를 지식기반형 경제시대의 ‘지식창출 및 혁신확산’ 거점으로 육성한다는 계획이다.

〈그림 3-2〉 광역경제권의 기본구도



자료: 한국행정학회(2008:7)

여섯째, 협력·통합·분권적 광역경제권 제도의 실천 전략은 광역경제권별 지역자율형 지역본부체제의 운용과 관련 법률을 통합한 ‘지역간 협력 촉진 등 광역경제권발전특별법’의 제정을 계획하고 있다

### 3. 추진체계 구성

#### 가. 추진체계

광역경제권 사업추진을 위한 체계는 크게 의결기구, 기획·조정기구, 지역전담기구로 구분된다. 이중 의결기구는 대통령 직속 국가경쟁력강화위원회가 맡으며, 기획·조정 기능은 대통령실 산하의 광역경제권활성화추진단이 담당하고, 각 지역은 권역별로 광역경제권 추진본부가 전담할 예정이다.

이를 위해 광역본부 설치 계획안의 수립 및 의견 수렴을 실시하여 광역본부를 설치하고자 계획하고 있다.

#### 나. 자원

광역경제권 추진에 소요되는 자원확충을 위하여, 우선 기존 국가균형발전특별회계(균특회계)의 타당성 검토를 거쳐 동 회계에 근거한 사업을 재구분하는 조치가 실시될 예정이다. 구체적으로 현행 국가사업, 국가 및 지역공동사업, 지역사업 등이 구분 없이 혼재된 기존 균특회계의 타당성을 검토함으로써 여러 사업을 재분류하며, 광역사업은 기존 균특회계 내 국가 및 지역공동사업 가운데 시·도간 연계가 필요한 사업, 신규 발굴사업으로 구분할 계획이다.

이때 국가사업은 일반회계를 활용하여 추진하고, 지역사업은 단기적으로 포괄보조금, 장기적으로 재정분권을 통해 지역에서 자율적으로 추진하도록 할 방침으로 되어 있다.

#### 4. 광역경제권 설정 논의

제17대 대통령직인수위원회의 광역경제권 구상이 발표되면서 광역경제권에 대한 논의가 정부 및 학계에서 전개되기 시작하였다. 그 중에서도 광역경제권의 설정에 대한 논의가 주축을 이루었다.

광역경제권 권역설정은 인수위에서 발표한 5+2안 이외에도 여러 가지 대안이 제시되었으며 이 과정에 광역경제권을 넘어서는 초광역경제권의 대안도 제시되었다(<표 3-1> 참조).

정부에서는 이러한 여러 가지 제시되는 대안들을 종합하여 지역생활권, 광역경제권, 초광역개발권의 3가지 유형을 포괄하는 광역경제권 지역발전정책의 구상과 전략을 제시하고 추진방안을 수립 중에 있다.

〈표 3-1〉 광역경제권 권역설정 제시 대안(예)

유형	권역설정	제안 및 기준
5대 광역 경제권	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역수도권: 수도권 + 강원도</li> <li>- 광역부산권: 부산, 울산, 경남, 제주</li> <li>- 광역대구권: 대구, 경북</li> <li>- 충청권 : 대전, 충북, 충남(서천 제외), 강원도 영월</li> <li>- 호남권: 전북권(전북, 충남 서천) + 광주광역시권 (광주, 전남)</li> </ul>	국토개발연구원 - 인구규모 500만
4대 광역 경제권	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서인주(州) : 서울대도시권 (부천, 광명 등 인근지역) + 인천</li> <li>- 경강주(州) : 경기도 일부, 강원도</li> <li>- 충전주(州) : 대전, 광주, 충남북, 전남북, 제주도</li> <li>- 경상주(州) : 부산, 대구, 울산, 경남북지역</li> </ul>	신도철 교수(2008) - 인구 1,000만 이상 - 1인당GRDP
3대 초광역 경제권	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역수도권: 수도권 + 강원도</li> <li>- 동부권: 광역대구권(대구, 경북)과 광역부산권(부산, 울산, 경남, 제주)</li> <li>- 서부권: 충청권(대전, 충북, 충남(서천 제외))+호남권                ((전북권(전북, 충남 서천) + 광주광역시권 (광주, 전남))</li> </ul>	국토개발연구원 - 광역수도권과의 관계 - 가전업체 3대 마케팅 권역 참고

유형	권역설정	제안 및 기준
2+1 초광역 경제권	- 광역수도권 : 수도권 + 강원도 + 충청권 - 광역동남권 : 동남권 + 전라, 제주권 +대구경북권 - 제주특별자치도 : 지리적으로 분리된 특별자치도	정준호교수(2007년) - 지역산업연관표 - 사회네트워크 (Social Network Analysis)
7대 지방 광역 개발권	- 대도시 중심형: 부산-경남광역권, 대구-포항광역권, 대전-청주광역권, 광주-목포광역권 - 산업지대 중심형: 아산만광역권, 군산-장항광역권, 광양만권	지역균형개발 및 중소기업육성을 위한 법률에 의한 권역구분
3+1 광역 경제권	- 수도권 (서울시, 인천시, 경기도, 강원도) - 서부권 (광주, 대전, 충남, 충북, 전남, 전북) - 남부권 (부산, 대구, 울산, 경남, 경북) + 제주특별자치도	경기개발연구원 - 인구규모, 면적, 구세수입, 재정자립도, GRDP 고려
4+1 광역 경제권	- 수도권 (서울시, 인천시, 경기도, 강원도) - 충청권 (대전, 충남, 충북) - 호남권 (광주, 전남, 전북) - 영남권 (부산, 대구, 울산, 경남, 경북) + 제주특별자치도	경기개발연구원 - 인구규모, 면적, 구세수입, 재정자립도, GRDP 고려
수도권 분할의 4+1광역 경제권	- 서울권 (서울시, 인천시, 경기북부, 강원도) - 중부권 (경기남부, 대전, 충남, 충북) - 서부권 (광주, 전남, 전북) - 남부권 (부산, 대구, 울산, 경남, 경북) + 제주특별자치도	경기개발연구원 - 인구규모, 면적, 구세수입, 재정자립도, GRDP 고려

자료 : 정희훈, 광역경제권 권역설정의 원칙과 기준, 2008을 정리한 것임

## 제2절 광역경제권 추진방향

### 1. 지역발전정책으로 광역경제권 추진

오늘날 세계는 『지역의 경쟁력이 국가의 경쟁력』을 좌우하는 시대로 세계 각국은 지역 경쟁력 확보를 위해 광역화와 분권화를 동시 추진하고 있다. 반면, 우리나라는 국토균형발전을 명분으로 지역간 불균형 해소와 자립형 지방화 촉진을 위한 시책을 동시 다발적으로 추진하였다. 하지만 산술적·결과적 균형에 집착한 나머지, 실질적 지역발전과 국가경쟁력으로의 연계에는 한계가 있었다. 그리고 중앙주도의 나눠주기식 분산투자로 막대한 재정투자에도 불구하고, 투자 효율성이 저조하고 지역의 특화발전을 저해하였다. 이러한 세계적인 추세와 우리의 문제점을 인식하고 새로운 지역개발 정책으로 광역경제권 지역발전전략을 추진하게 되었다.

새로운 지역발전 정책의 기본방향은 첫째, 세계화에 대응하는 광역경제권 중심의 열린 국토공간 구축으로 경쟁력 있는 지역창조이다. 둘째, 지역의 여건과 특성을 바탕으로 특성화된 지역발전을 추구하며 차별화된 발전전략으로 지역의 잠재력을 확충하고 지역 경쟁력을 유도하는 것이다. 셋째, 지방분권·자율을 통한 지역주도적 발전체제로 전환하여 실질적 지방분권을 이룩하는 것이다. 넷째, 지역간 협력과 상생을 통한 동반발전 추구이다.

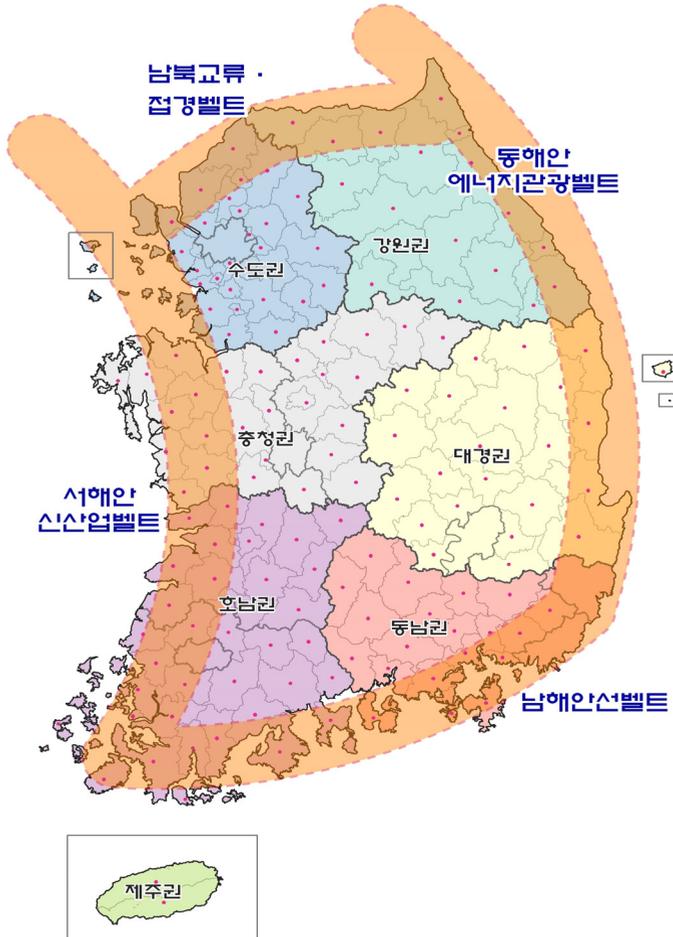
〈표 3-2〉 지역발전정책 기본방향과 전략

비 전	일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조	
기 본 방 향	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 세계화에 대응하는 광역경제권 구축</li> <li>■ 지역개성을 살린 특성화된 지역발전</li> <li>■ 지방분권·자율을 통한 지역주도 발전</li> <li>■ 지역간 협력·상생을 통한 동반발전</li> </ul>	
추 진 전 략 및 과 제	전국토의 성장 잠재력 극대화	○ 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권 단위 차별화된 발전
	신성장동력발굴 및 지역특화발전	○ 지역별 비교우위를 토대로 지역의 특성과 개성을 살린 신성장동력 구축
	행·재정적 권한의 지방이양 등 분권강화	○ 특별지방행정기관 지방이관, 지방재정자율성 제고, 지방 계획·개발권 강화 등
	수도권·지방 상생발전	○ 지방 기업유치 및 투자여건 획기적 제고, 지방발전과 연계하여 수도권규제 합리화
	기존 시책 발전·보완	○ 혁신·행정중심도시·기업도시 발전적 보완

자료 : 국가균형발전위원회, 상생·도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략, 2008.7.21 발표자료.

광역경제권 지역발전정책의 추진전략의 첫 번째가 전국토의 성장잠재력 극대화이다. 이를 위하여 모든 지역이 성장잠재력을 극대화 할 수 있도록 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권으로 나누어 개발하는 전략을 세웠다. 여기서 기초생활권은 162개 시·군 단위의 지역개발이며, 광역경제권은 16개 시·도를 7개(5+2)로 묶어 광역경제권 형성을 촉진하는 것으로 인수위 구상(안)을 수용하였다. 초광역개발권은 열린 국토공간 구현을 위한 4개 초광역권개발로 인수위 구상(안)이 발표된 후 학계, 지방의 의견을 수렴한 것이다.

〈그림 3-3〉 3가지 지역발전추진 권역의 설정



자료 : 국가균형발전위원회, 상생·도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략, 2008.7.21 발표 자료.

## 2. 광역의 개념과 추진방향

### 가. 기초생활권

「기초생활권」은 지역 주민의 기본적인 삶의 질 향상을 효율적으로 추진하기 위하여 주민의 일상생활이 이루어지는 권역으로서 시(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제15조에 따른 행정시를 포함한다)·군(광역시의 군을 포함한다)·구(자치구를 말한다) 중 시·군과 기초생활권 발전계획을 공동으로 수립하는 둘 이상의 시·군을 말한다.

기초생활권의 추진방향은 전국 어느 시·군에 살든지 기본적 삶의 질이 보장될 수 있도록 대도시를 제외한 162개 시·군(제주특별자치도 포함)을 기초생활권으로 설정하였다. 기초생활권은 교육·의료·문화 등 정주여건 개선, 낙후 농산어촌의 레저·휴양 거점화, 지역연고자원의 2·3차 산업 융합 등 소득·일자리 창출을 목적으로 한다. 추진방법은 광역권과 기초생활권을 연결하는 중소도시와 소도읍 및 배후 농산어촌을 연계하는 도농 통합적 개발의 추진이다.

추진주체는 162개 시·군 해당지역이 중심이 되어 자율적으로 발전계획을 수립·시행토록 하고 있다.

재원조달 및 운영의 경우 기초생활권은 현행 시군의 행정단위로 하기 때문에 기존의 지방재정제도를 활용하는 것으로 하고 있다. 다만 중앙정부는 기초생활권의 육성을 위해 재정적으로 뒷받침하며, 재정지원의 방식은 부처별 분산·중복되고 있는 사업이 지역의 우선순위에 따라 집중지원 될 수 있도록 사업을 통합하고 포괄보조금화 하여 배분한다는 것이다. 이는 지역개발 재정지원제도인 국가균형발전특별회계의 운영개선에 중점을 두고 있는 것이다.

### 나. 광역경제권

「광역경제권」은 지역 간의 연계 및 협력을 통한 지역 경쟁력을 효율적으로 향상시키기 위하여 경제·산업권과 역사·문화적인 동질성 등을 고려하여 설정

한 권역이다.

광역경제권은 현재 5+2의 권역으로 수도권(서울, 경기), 충청권(대전, 충북, 충남), 호남권(광주, 전북, 전남), 대경권(대구, 경북), 동남권(부산, 울산, 경남)과 강원권(강원), 제주권(제주특별자치도)으로 구상되어 있다.

광역경제권 추진방향은 인수위(안)를 포함하여 여러 대안을 검토한 결과, 인수위가 제시한 5+2로 설정하였다. 광역경제권은 역사·문화적 동질성으로 지역 간 협력이 용이하도록 설정하였다. 인구 500만 내외의 5대 광역경제권과 인구 100만 전후의 비교적 독립적인 경제권인 2개 특별광역경제권으로 구성하였다.

〈표 3-3〉 광역경제권별 경제지표('06년) 비교

구 분	면적(km <sup>2</sup> )	인구(천명)	GRDP(조원)
수도권	11,730(12%)	23,602(49%)	370.0(48%)
충청권	16,572(17%)	4,876(10%)	87.6(11%)
호남권	20,629(21%)	5,054(10%)	72.4(10%)
대경권	19,910(20%)	5,170(11%)	80.5(10%)
동남권	12,342(12%)	7,780(16%)	130.8(17%)
강원권	16,613(17%)	1,474(3%)	17.0(3%)
제주권	1,848(2%)	542(1%)	6.6(1%)
전 국	99,644	48,498	767.4

자료 : 국가균형발전위원회, 상생·도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략, 2008.7.21 발표 자료.

광역경제권의 추진은 중앙정부 주도로 초기단계 부터 인위적으로 권역을 설정할 경우 부작용이 우려되므로 지역 의견을 수렴하여 추진하는 방향을 검토하고 있으나, 우선 5+2를 가이드라인으로 하여 지역간 자율적인 다양한 협력사업을 발굴하고 이를 예산으로 뒷받침하도록 하고 있다.

광역경제권의 경우 광역경제권 발전 비전 및 사업계획 수립, 지자체간 광역 연계사업 협의·조정 등을 위한 추진기구가 필요함을 인식하여 초기단계에서는

시·도간 자율적인 협의체를 운영하되, 협의체를 지원할 수 있는 상시 지원단 설치를 검토하고 있다. 그리고 광역경제권 추진성과를 보아가며 의결·집행기능을 보유한 기구로 법제화한다는 단계적 접근을 취하고 있다,

이와 관련하여 균형발전특별법의 개정을 통해 광역경제권 추진의 근거를 마련하고자 하고 있다. 여기에는 광역경제권의 정의, 광역경제권 발전계획 수립·시행, 광역경제권 추진기구, 지자체간 연계·협력사업 재정지원 등이 포함될 것이다. 국가균형발전특별법의 개정(안)을 보면 중앙기구로 지역발전위원회를 두고 그 산하에 지역발전기획단을 두어 업무를 총괄하게 하고 지식경제부에 지역발전지원단, 부처에는 지역발전지원팀을 둘 수 있도록 하고 있다. 그리고 지역기구로 시·도 공동의 광역발전위원회를 설치토록하고 있으며 이는 의사결정 기구이다. 한편 시·도별로 지역발전협의회, 시·군·구별 지역발전협의회를 둘 수 있도록 하고 있으며 이는 민간으로 구성되는 협의 기구이다.

광역경제권사업의 재정지원은 균형발전특별회계 개편 등을 통해 조달할 방침이다. 광역경제권 사업에는 지방비, 균특회계를 우선적으로 활용하되, 국가 지원이 필요한 사업은 타 회계, 기금 등을 통해 최대한 지원한다는 방침이다. '09년도 예산편성부터 국고보조를 상향 등 인센티브 강화, 일부사업의 광역경제권사업 전환 등을 통해 광역간 연계·협력사업을 촉진할 계획이다. 한편, 현행 균형발전특별회계(7.6조원)는 「지역·광역발전특별회계(가칭)」로 확대·개편하여 2010년부터 시행할 예정이다.

## 다. 초광역개발권

「초광역개발권」은 지역경쟁력을 향상시키기 위하여 광역경제권 간 또는 다른 광역경제권에 속하는 지방자치단체 간의 산업·문화·관광 및 교통 등의 연계·협력사업을 추진하는 권역으로서 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.

정부는 지역발전정책의 전략으로서 기초생활권, 광역경제권의 추진 외에 대외개방형 국가경쟁력 제고를 위한 4대 초광역권 개발을 계획하고 있다. 초광역

개발권은 남해안 선벨트, 서해안 신산업벨트, 동해안 에너지·관광벨트, 남북교류·접경벨트의 4개 권역을 설정하고 있다.

초광역개발권의 추진주체와 재정지원은 국가주도이다. 이는 기본적으로 국가주도로 추진하되, 중앙부처, 지자체, 민간전문가 등으로 민관협의체를 구성하여 지역과의 긴밀한 협의체계를 구축하여 추진할 예정이며 기존에 설치되어 있는 남해안행정협의회, 환황해행정협의회 등 기존 협의회의 활용방안을 검토 중에 있다.

〈표 3-4〉 초광역개발권의 구성과 발전비전

초광역개발권	발전 비전
남해안 선벨트	수도권에 대응하는 대극(對極) 성장거점을 구축하여 환태평양을 지향하는 기간산업·물류·관광중심지 육성
서해안 신산업벨트	중국 환황해권에 대응하는 차세대 IT, 자동차, 철강, 물류 등 주력산업중심 융합산업 육성
동해안 에너지·관광벨트	신재생에너지 등 에너지클러스터 조성 및 환동해권 관광·레저거점으로 육성
남북교류 접경벨트	평화정착·교류활성화를 위해 남북교류 단지 개발 및 생태 환경자원 보존 등

자료 : 국가균형발전위원회, 상생·도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략, 2008.7.21 발표 자료.

소요재원은 중앙예산, 지방비 등 공공재원과 함께 민자를 적극 활용할 방침이다. 중앙부처는 교통망, 단지 조성 등 초광역권 인프라 구축에 주력하며, 관광, 레저 등 수익성 사업은 국내외 민자를 적극 유치하여 활용할 계획이다.

초광역개발권의 세부권역설정, 권역별 발전방안, 추진체계 및 자원조달 등의 기본구상과 구체적인 개발계획은 수립 중에 있다.

## 제3절 권역별 추진내용<sup>10)</sup>

### 1. 권역별 사업

기초생활권은 권역내의 기본적 삶의 질 보장에 있다. 기초생활권 사업은 권역 내 주민의 일상생활의 향상차원에서 지역SOC, 교육, 문화, 의료 등 정부여건 개선, 낙후 농산어촌의 레저·휴양 거점화, 지역연고자원의 2·3차산업 융합 등을 통한 소득·일자리 창출 등 지역주민의 일상생활과 관련된 지역개발사업으로 현재 시·군의 기능이 이에 해당한다.

광역경제권은 새로운 지역발전정책의 요체이다. 광역경제권 사업은 현재의 시·도사업을 포함하여 5+2 광역경제권의 활성화에 주안점을 두고 있다. 각 권역별 발전비전에 부응하는 선도프로젝트<sup>11)</sup> 및 지역간 연계·협력사업을 추진한다. 각각의 시·도는 현재의 시·도 기능을 수행한다. 권역별 선도 프로젝트는 광역권 발전에 필수적인 선도산업·인재육성, 성장거점, 광역기반시설을 주요 대상으로 하고 있다. 시·도지사과 광역경제권발전위원회는 관계 중앙행정기관의 장, 관할구역의 시·군·구의 시장·군수·구청장과 협의하여 ① 국가의 성장잠재력과 경제성장에 기여도가 높은 산업, ② 지역경제 활성화와 경쟁력 강화에 중심적 역할을 하는 산업, ③ 지역의 발전역량을 강화시킬 수 있는 산업 등의 요건을 충족하는 산업을 해당 시·도의 지역전략산업과 해당 광역경제권의 지역선도 산업으로 선정할 수 있다. 이외 광역경제권 사업은 시·도에서 자율적으로 추진할 수 있는 지역간 연계·협력 사업을 적극 발굴하여 자율적으로 추진토록 하고 있다. 권역별 선도프로젝트의 경우 국책사업으로 추진할 예정이며, 시·도는 각 시·도의 사업과 시도간 연계·협력사업의 추진에 중점을 주고 있다.

10) 광역경제권 추진내용은 국가균형발전특별법의 지방발전특별법(안)으로의 전면 개정 내용을 중심으로 살펴본다.

11) 광역경제권별 비전과 선도산업의 내용은 “항”을을 달리하여 후술하기로 한다.

초광역개발권은 대외 개방형 국토개발 및 국가경쟁력을 강화하기 위해 산업, 문화관광, 인프라 등이 융합된 광역경제권을 기능적으로 연계하고 초광역벨트의 중핵 거점을 육성하는데 중점이 있다. 이는 광역경제권을 초월하여 국가경쟁력의 확보에 중점을 두고 있으며 국책사업으로 추진될 예정이다.

## 2. 추진기구

### 가. 중앙기구

#### 1) 지역발전위원회

지역발전위원회는 지역발전의 효율적 추진을 위해 관련 주요정책에 대한 대통령의 자문에 응하기 위하여 대통령 소속하의 위원회이다.

지역발전위원회는 현행 국가균형발전위원회를 개편한 것으로 동일한 기능을 수행한다. 지역발전위원회는 ① 지역발전의 기본방향과 관련 정책의 조정에 관한 사항, ② 지역발전계획에 관한 사항, ③ 초광역개발권 기본구상, 부문별 발전계획안 및 부문별 시행계획에 관한 사항, ④ 광역계획과 광역 시행계획에 관한 사항, ⑤ 지역발전 시책 및 사업의 관리·평가에 관한 사항, ⑥ 지역발전투자협약의 체결 및 운영에 관한 사항, ⑦ 광역·지역발전특별회계의 운용에 관한 사항, ⑧ 공공기관 등의 지방이전에 관한 사항, ⑨ 수도권 경쟁력 강화와 수도권 및 지방의 상생 발전에 관한 사항 등을 심의하는 기구이다.

#### 2) 지역발전기획단 등

지역발전기획단은 지역발전위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회 소속하에 두도록 하고 있다. 이 외 지역발전기획단의 업무를 지원하고, 광역경제위원회가 광역계획을 효과적으로 수립·시행할 수 있도록 지식경제부에 지역발전지원단을, 그 밖의 중앙행정기관(대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관을 포함한다)에 지역발전지원팀을 둘 수 있도록 하고 있다.

## 나. 지역기구

### 1) 광역경제권별 광역경제권발전위원회

광역경제발전위원회는 광역경제권 사업 등을 효율적으로 추진하기 위하여 광역경제권별로 설치하도록 하고 있다. 광역경제발전위원회는 ① 광역계획 및 광역 시행계획의 수립에 관한 사항, ② 광역경제권 내 시·도 간 협력사업의 발굴에 관한 사항, ③ 광역경제권 내 시·도 간 연계·협력사업에 대한 재원의 분담에 관한 사항, ④ 해당 광역경제권 사업의 관리·평가에 관한 사항, ⑤ 이 외 광역경제권 협력사업을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항 등의 기능을 수행한다.

광역경제발전위원회는 위원장을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성되며, 위원장은 광역경제권에 속하는 시·도지사가 공동으로 되고, 위원은 지역발전위원회위원장 추천(3명), 공동위원장 위촉으로 구성된다. 광역경제발전위원회에는 사무국이 설치된다. 광역경제발전위원회는 의사결정 뿐만 아니라 집행기능의 일부를 수행하는 것으로 되어 있다.

### 2) 시·도, 시·군·구 발전협의회

시·도지사는 시·도의 특성 있는 발전과 경쟁력 향상에 관한 중요 사항에 대한 협의·조정 등을 위하여 시·도 발전협의회를 둘 수 있다. 또한 시장·군수·구청장은 해당 시·군·구의 특성 있는 발전과 삶의 질 향상에 관한 중요 사항에 대한 협의·조정을 위하여 시·군·구 지역발전협의회를 둘 수 있다.

시·도, 시·군·구 발전협의회는 행정기구이기 보다는 민간기구로 의사결정기구가 아니라 순수 협의체이다.

### 3. 자원조달 및 운영

인수위의 광역경제권 중심의 지역발전정책을 위한 자원조달은 지방비를 포함하여 국가 지원재원의 합리적 개편(국가균형발전특별회계 확대·개편, 국고보조금·지방교부세 개선), 신규재원 발굴, 민간자본 등을 통하여 조달하고, 국가의 재정지원은 포괄보조금화 하여 배분한다는 구상이었다.

한편 국가균형발전위원회는 기초생활권의 경우 해당지역이 주체가 되어 자율적으로 발전계획을 수립하고 중앙은 이를 뒷받침한다는 것이다. 이를 위해 부처별로 분산·중복되고 있는 사업이 지역의 우선순위에 따라 집중 지원될 수 있도록 사업을 통폐합하고 포괄보조금화 하여 지원할 예정이다. 따라서 기초생활권의 경우 지방비와 지방교부세, 국고보조금 등을 활용할 계획이며 다만 국비지원, 특히 균특재원의 포괄보조에 중점을 두고 있다.

광역경제권 사업의 추진을 위해 지방비와 균특회계를 우선적으로 활용하되 국가균형발전특별회계를 개편하여 재정을 지원할 계획이며, 국가지원이 필요한 사업은 타 회계 및 기금 등을 통해 최대한 지원할 계획이다. 이와 같은 국비 및 지방비 외에 공기업 투자 및 재원활용, 민간자본 등 가용재원을 충분히 활용한다는 계획이다.

또한 초광역개발권의 경우 국책사업으로 추진할 재정은 국가예산 및 지방예산과 민간자본을 적극 활용할 계획이다.

이에 따라 관련 부처에서는 국가균형발전특별회의 지역발전특별회계로의 확대·개편, 사업의 통폐합, 광역경제권 추진을 위한 사업 및 재원 조정, 공기업 투자 및 활용, 민간자본 활용, 지방재원의 확충, 지방의 기업유치, 각종 규제완화, 국가지원재원 포괄보조금화, 권역별·지역별 재원배분 등에 관한 다양한 방안 등을 강구하고 있는 실정에 있다.

이중에서 지방과 관련이 있는 국가균형발전특별회계의 확대·개편 및 그 운영방식, 지방재원의 확충이 중앙 및 지방 모두 가장 큰 관심사항이다. 이에 본 연구에서도 지방자치단체 및 광역경제권 사업추진과 관련이 있는 국가균형발전

특별회계의 지역발전특별회계로의 확대 개편 및 그 운영방식의 방안 모색에 주안점을 두는 한편 기타 관심사항에 대하여도 방향 내지는 방안들을 모색하고자 한다. 이에 재원조달 및 운영에 대하여 여기서는 방향 정도를 살펴보고 그 구체적인 내용은 “제4장”의 방안모색에서 함께 다루고자 한다.

#### 4. 광역경제권 추진전략

정부는 광역경제권 활성화를 위해 광역경제권별 선도프로젝트 추진, 선도프로젝트 추진의 기반구축, 추진체계 확립 등 3가지 전략으로 접근하고 있다.

선도프로젝트는 국가가 선도하는 성장 잠재력 확충 사업을 최우선적으로 추진하여 광역경제권 단위별 지역발전의 모멘텀으로 활용한다는 것이다. 지역은 차별화된 발전 비전과 이를 뒷받침할 광역경제권 선도 프로젝트를 발굴하고 중앙정부는 이를 검토하여 적극 지원할 예정이다.

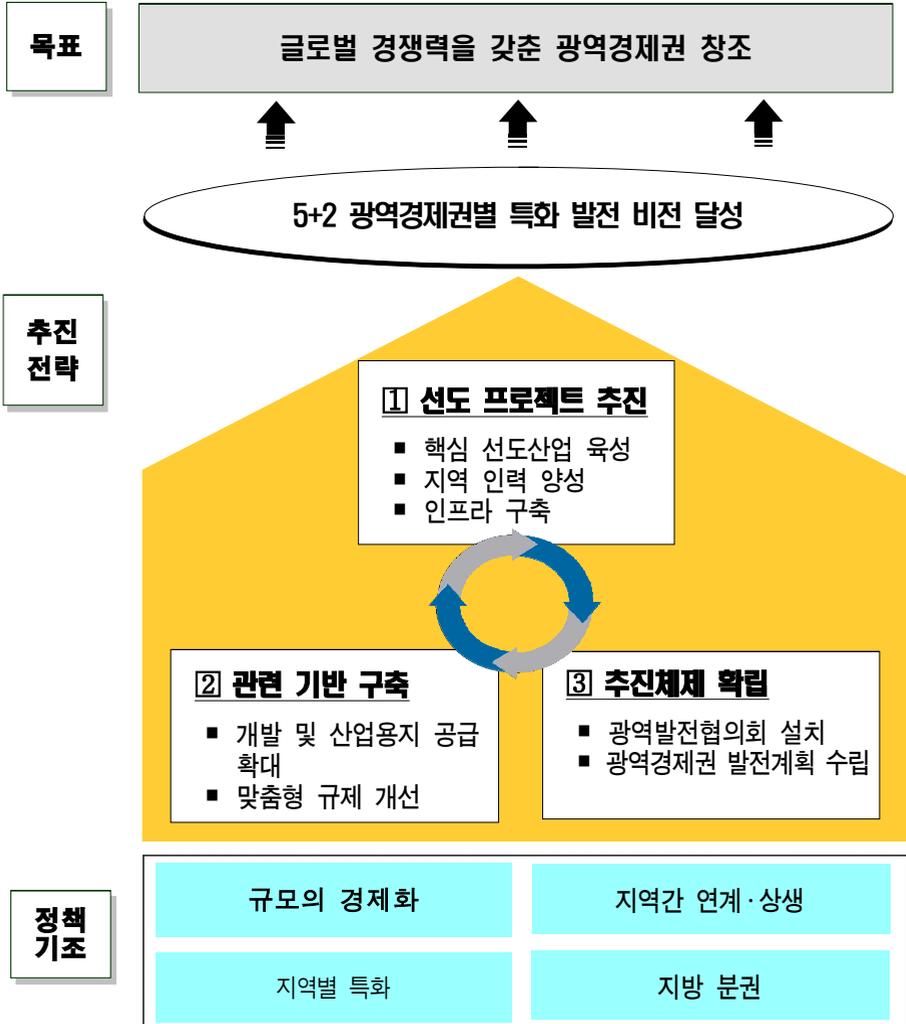
선도프로젝트의 핵심은 산업 육성, 인력 양성, 성장거점 육성, 인프라 확충 등이다. 산업은 지식경제부, 인력은 교육과학기술부, 인프라는 기획재정부·국토해양부에서 주도적으로 추진하는 것으로 하고 있다.

선도프로젝트 추진 관련 기반 구축은 개발용지 확대, 맞춤형 규제완화 등이다.

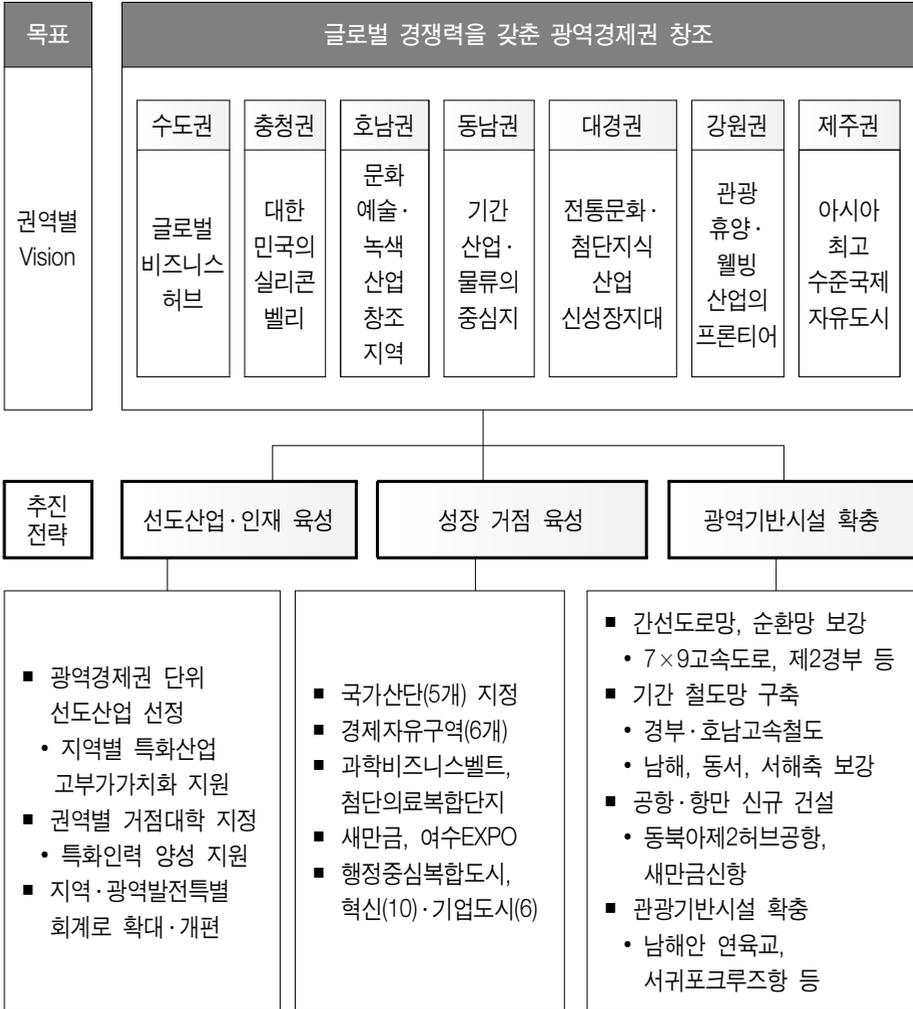
광역경제권 추진체계의 확립을 위해 광역경제권별 추진기구를 설치하고 해당 광역경제권 발전계획을 수립하도록 할 예정이며, 여기서는 국비 또는 지방비로 추진하는 시·도간 연계·협력사업을 주요 내용으로 하는 법정계획을 수립하도록 한다는 계획이다.

광역경제권 추진전략, 광역경제권별 선도프로젝트 지원체계, 광역경제권별 선도프로젝트의 구상을 종합적으로 도식화하여 요약하면 <그림 3-4>, <그림 3-5> 및 <표 3-5>와 같다.

〈그림 3-4〉 5+2 광역경제권 활성화 추진 전략



〈그림 3-5〉 선도프로젝트 지원체계



자료 : 국가균형발전위원회, 연계·특화·협력을 통한광역경제권 활성화 전략, 2008.9.10 발표 자료 중(기획재정부·국토해양부, 광역경제권 발전 선도프로젝트 추진방안).

〈표 3-5〉 광역경제권별 비전, 발전전략, 선도프로젝트 내용

수도권	Vision	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 선진 일류국가를 선도하는 글로벌 비즈니스 허브</li> </ul>
	발전 전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 초일류 지식기반 서비스 산업의 중심지로 육성</li> <li>■ 수도권외의 계획적·질적 관리를 통한 지속가능한 성장</li> </ul>
	선도 프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 수도권외의 경쟁력 강화와 다핵분산형 공간구조로 재편하기 위한 제2외곽순환고속도로 건설</li> <li>* 인천-김포-파주-포천-화도-양평-이천-오산-봉담-송산-안산</li> <li>■ 서해선과 연계한 광역전철망 신설(원시-소사-대곡)</li> <li>■ 인천 구도심의 재생과 아시안게임의 성공적 개최를 위한 도시철도 확충(인천2호선)</li> <li>■ 남북교류접경벨트 개발을 통해 수도권 북부 발전 도모</li> </ul>
충청권	Vision	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 과학기술, 첨단산업의 중심, 대한민국 실리콘밸리</li> </ul>
	발전 전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 행정복합도시 중심의 첨단기술형 광역성장벨트 형성</li> <li>■ R&amp;D 허브 및 동북아의 IT·BT산업 중심지로 발전</li> </ul>
	선도 프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자족형 행정중심복합도시 건설</li> <li>■ 거점도시간 신교통수단 구축(대전-행정복합도시-오송)</li> <li>■ 물류효율을 위한 고속도로 신설(제2경부, 제2서해안)</li> <li>■ 환황해권 성장거점을 철도로 연계(서해선 철도)</li> <li>■ 서해안-내륙 연계하는 동서4축 고속도로 확충(음성-제천)</li> </ul>
호남권	Vision	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 21세기 문화예술과 녹색산업의 창조지역</li> </ul>
	발전 전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 세계수준 해양문화·관광 레저벨트 개발</li> <li>■ 신재생에너지, 식품산업 등 저탄소 녹색산업 육성</li> </ul>
	선도 프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 새만금 조기 개발 (새만금신항 건설, 군산공항 확장)</li> <li>■ 여수EXPO의 성공적 개최를 위한 기반시설 적기 확충(박람회장, 목포-광양 등 교통기반시설)</li> <li>■ 서남해안 다도해 개발 촉진(압해-임태, 화양-적금 연육교)</li> <li>■ 수도권-충청권-호남권 연계를 위한 호남고속철도 건설</li> <li>■ 다핵형 광역권 성장을 위한 광주외곽순환도로 구축</li> </ul>
영남권	Vision	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 한태평양 시대의 기간산업 및 물류의 중심지</li> </ul>
	발전 전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 한태평양 최고 수준의 물류·교통 인프라 확충</li> <li>■ 산업·물류 및 관광 신성장벨트 구축</li> </ul>

	선도 프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부산신항 배후 물류·산업단지 및 울산 기간산업 테크노산단을 신성장거점으로 육성</li> <li>■ 부산항-광양항간 철도 복선전철화(부산-마산-진주-광양)</li> <li>■ 내륙-울산을 연결하는 동서8축 확충(함양-울산)</li> <li>■ 동북아제2허브공항 건설(대경권과 함께 검토)</li> <li>■ 기간산업 연계, 해양관광 활성화(마산-거제 연육교)</li> <li>■ 다핵형 광역권 성장을 위한 부산외곽순환도로 구축</li> </ul>
대경권	Vision	■ 전통문화와 첨단 지식산업의 신성장지대
	발전 전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 환동해권 에너지벨트, 내륙 IT 융복합 클러스터 형성</li> <li>■ 역사·전통문화유산에 기반한 세계수준 관광벨트 개발</li> </ul>
	선도 프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 내륙-동해안 연결 동서 5축(영주-울진), 동서6축(상주-영덕) 고속도로 건설</li> <li>■ 동남임해공업벨트와 동해안에너지벨트간 연계를 위한 동해고속도로 확충(울산-포항-영덕)</li> <li>■ 내륙 관광 활성화를 위한 3대 문화권 문화·생태 관광 기반 조성(동남권과 연계 개발)</li> <li>■ 다핵형 광역권 성장을 위한 대구외곽순환도로 구축</li> </ul>
강원권	Vision	■ 환동해권 관광·휴양 및 웰빙산업의 프론티어
	발전 전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 내륙-해안 거점, 환동해권을 연계하는 기간교통망 확충</li> <li>■ 에너지산업, 바이오·메디컬 융·복합 산업 육성</li> </ul>
	선도 프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 관광산업 기반을 위한 동서고속도로(서울-춘천-양양) 및 동해고속도로(동해-삼척, 주문진-속초) 건설</li> <li>■ 수도권-강원권을 연결하는 원주-강릉 철도 건설</li> <li>■ 내륙 산업 및 물류 애로 해소를 위한 제2영동고속도로 건설</li> </ul>
제주권	Vision	■ 아시아 최고 수준의 국제자유도시
	발전 전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 고품격 관광레저 산업 육성</li> <li>■ 국제자유도시에 걸맞는 질적 기반 확충</li> </ul>
	선도 프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 체류형 해양 레저관광 기반 확충(서귀포 크루즈항)</li> <li>■ 수요 창출형 관광시설 건설(해양과학관)</li> <li>■ 국제자유도시에 걸 맞는 영어교육도시 조성을 지원</li> <li>■ 제주 항공운송능력 확충(제주공항 마스터플랜 용역중)</li> </ul>

자료 : 국가균형발전위원회, 연계·특화·협력을 통한광역경제권 활성화 전략, 2008.9.10 발표  
 자료(기획재정부·국토해양부, 광역경제권 발전 선도프로젝트 추진방안).

## 5. 권역별 지역발전시스템 종합 및 비교

광역경제권 중심의 지역발전정책의 대략적인 방향과 전략은 지금까지 살펴본 바와 같다. 보다 세부적인 계획과 이를 지원하기 위한 추진체계 및 지원체계들은 현재 계속하여 논의 중에 있다. 권역별 계획과 추진·지원체계는 바람직한 방향을 모색하기 위하여 다양하게 논의되고 있으며 단계적으로 접근하고 있다.

지금까지 공식적으로 발표된 자료와 관계부처, 각종 TF에서 논의되고 있는 내용을 종합적으로 정리하면 <표 3-6>과 같으며 그 구체적인 내용 및 방법, 방안들에 대하여는 현재 탐색 중에 있다. 본 연구는 광역경제권 지역발전 방향은 설정되었으나 구체적인 방법 내지는 방안들이 결정되지 않은 부분들에 대한 방안을 모색하고자 한다.

<표 3-6> 권역별 지역발전시스템의 비교

구분	기초생활권	광역경제권	초광역개발권
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국민의 기본 삶의 질 보장</li> <li>- 생활여건 개선</li> <li>- 낙후지역 및 농산촌 개발</li> <li>- 소득·일자리 창출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지역경쟁력제고</li> <li>- 균형발전 거점 육성</li> <li>- 수도권-지방 상생발전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 글로벌 국가경쟁력 제고</li> </ul>
대상 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 시·군(161개)</li> <li>- 사업별 시군협력체(Joint Authority) 포함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 5+2 광역경제권</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 4대 초광역권 + 내륙 신발전지대</li> </ul>
계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 시·군 자율적 수립</li> <li>■ 시·도(지역발전협의회) 1차 심의·조정</li> <li>※ 사업군별 보조사업 + 자체 사업 포함 전략계획으로 수립</li> <li>※ 계획수립지침 개발·시달</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 시·도간 협력체에서 계획 수립</li> <li>■ 균형위 계획 확정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 균형위 + 중앙부처 공동 계획 수립</li> </ul>
사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지역개발계정사업 중심 사업 재편</li> <li>- 부적격 사업 국고보조 이관</li> <li>- 신규사업 편입 (재원 동시 이관)</li> <li>■ 유사중복사업 통폐합 정비</li> <li>■ 유사 사업군별 Block화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지역혁신계정 사업 중심 사업재편</li> <li>■ 권역별 신규 협력사업 발굴</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 4대 벨트별 테마형 전략사업</li> <li>- 기간산업, 물류, 관광, 에너지, 남북교류, 생태보전</li> </ul>

구분	기초생활권	광역경제권	초광역개발권
추진 체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 시·군 : 사업 집행</li> <li>■ 시·도 : 계획 및 예산 심의·조정, 실적평가 (지역발전협의회로 개편)</li> <li>■ 중앙                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소관부처 : 개별 사업 관리</li> <li>- 총괄부처 : 계획, 예산신청, 평가 관리</li> </ul> </li> </ul> ※ 지역갈등 사업 시·군 협력추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 시·도간 자율협력체 구성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 권역별 협력계획 수립</li> </ul> </li> <li>■ 중앙에 협력지원단 설치·운영</li> <li>■ 사업집행은 시·도별 기존 제도 활용 추진                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조합, 협약 등</li> </ul> </li> <li>■ 의결·집행기구 향후 법제화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국가주도 추진</li> <li>■ 국가+지방+민간 포함 파트너십 구성</li> </ul>
재정	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 균특회계 개편                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 「지역계정」에서 지원</li> </ul> </li> <li>■ 포괄보조방식 도입                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도별, 사업군별 예산배분방식 개발</li> <li>- 시·도에서 한도내 시·군 예산 자율편성</li> </ul> </li> </ul> ※ 지역갈등 사업 우대보조 ※ 낙후지역 특별지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 균특회계 개편                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 「광역계정」에서 지원</li> </ul> </li> <li>■ 지역·광역발전특별회계로 지원(균특회계 개편)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 균특+지방비+타회계+기금</li> <li>- 국고보조율 상향</li> </ul> </li> <li>■ 일부 사업 광역경제권사업 전환(연계·협력 촉진)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국비+민자로 추진                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙·초광역 인프라(교통망, 단지조성 등)</li> </ul> </li> <li>- 민자: 수익성 사업 (관광, 레저 등)</li> </ul>
평가 환류	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자체평가(시·도)+Meta평가(총괄부처)</li> <li>■ 평가결과의 예산차등지원 반영</li> </ul> ※ 평가체계 및 방식 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 균형위 실적평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 균형위 실적평가</li> </ul>

자료 : 김선기(2008) 자료를 참조하여 보완함



## 제 4 장 광역경제권 추진의 재원확보 및 운영방안

### 제1절 기본방향

광역경제권 추진의 재원확보 및 운영방안의 모색은 우리나라 지역발전 정책의 권역구분인 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권을 모두 포함한다. 이 중 특히 기초생활권과 광역경제권이 주 대상이며 기초생활권은 광역경제권 내의 하위 권역에 해당하기 때문에 이를 포함한다. 우리나라에서 추진하고자 하는 지역발전정책으로 광역경제권 육성 전략에서, 기초생활권이란 현행 시·군의 행정단위를 기본으로 하며 광역경제권이란 동일하게 시·도의 행정단위를 기본으로 한다. 뿐만 아니라 초광역개발권도 현행의 시·도, 시·군·구의 행정단위를 인정하고 있다. 결국 광역경제권이란 시·도, 시·군·구의 현행 행정단위를 유지하고 행정단위 간에 상호 연계·협력하는 보다 광역적, 즉 시·도 단위를 초월하는 경제단위를 형성하자는 것이다. 다만 현행 광역경제권은 지역발전의 시너지 효과를 높이고 글로벌시대에 부응하여 지역의 경쟁력을 확보하기 위해서 현재의 시 또는 도의 단위보다는 큰 2~3개씩 묶어 광역경제권을 형성하자는 것이 요체이다. 이에 필요한 재원은 국가 직접투자, 지방재원 활용, 공기업의 투자 및 자금 활용, 민간의 직접투자 및 자본 활용으로 한다는 것으로 이들이 활용될 수 있는 재원의 전부이다.

광역경제권 형성의 지역개발은 기존의 지역개발재원 범위를 크게 벗어날 수는 없는 실정이며, 광역경제권 육성을 위한 전략에 맞게 국가 및 민간재원을 효율적으로 재배분하여 지역발전 정책의 재원을 확대하고 지방 주도적으로 지역

발전정책을 수행할 수 있도록 지방재원의 확충과 동시에 재원사용의 자율성을 부여하는 것이 중요할 것이다. 이를 위해서는 지방재원 확충 차원에서 국세의 지방세 이양을 포함하여 새로운 지방세를 신설한다든가 국가 지원재원의 규모를 확대 내지는 새로운 제도를 도입하는 정도일 것이다. 또한 지방의 특성개발 및 재정자율성 제고의 차원에서 지방으로의 재원배분에 맞도록 설계한다든가 광역경제권 형성의 유도차원에서 재정적 인센티브를 부여하는 것이 중요할 것이다. 뿐만 아니라 지역발전의 기반이 취약한 지역에 대하여는 기반 강화 차원에서 국가의 재정지원을 높여 주는 것도 중요하다. 국가 또는 지방의 부족재원을 보완하는 차원에서 공기업의 자금이 적절히 활용되어야 하며, 민간자본을 활용하기 위해서는 민간 기업이 참여할 수 있는 다양한 기반과 인센티브 등이 개발되어 활용될 수 있게 하여야 한다. 또한 기존의 지방재정 관련 여러 제도들도 광역경제권 형성을 위한 지역개발투자재원으로 활용될 수 있도록 재원규모에서나 운영에서 연계되도록 하여야 할 것이다.

본 연구는 광역경제권 육성과 관련한 지역발전정책의 효율적 수행을 위해 재원조달 측면, 재원운영 측면, 다른 제도와의 연계 측면에서 방안을 모색하고자 한다.

우선, 재원조달은 기존 국가재정의 효율적 활용 측면에서 검토한다. 광역경제권 중심의 지역발전 투자재원은 정부재정(중앙, 지방)의 투자, 공기업의 투자 및 자금 활용, 민간자본 활용의 측면, 신규재원 발굴 측면에서 검토한다. 여기서는 지역개발재원으로 지방자치단체에서 활용될 수 있는 재원이 어떠한 것이 있으며, 새로운 재원으로 활용될 수 있는 것이 어떠한 것이 있는가를 중심으로 살펴본다.

둘째, 국가의 지원을 어떻게 운영하는 것이 지방 주도적 지역발전과 광역경제권 형성에 효율적인가를 검토한다. 본 연구에서는 국가의 지방에 대한 재정지원방식은 포괄보조금방식으로 운영해야 함을 전제로 하여 접근한다. 왜냐하면 광역경제권 구상이나 광역경제권 발전전략의 정부 발표과정에 지방의 재정지원은 포괄보조금방식으로 한다는 계획이 있기 때문에 본 연구에서는 그 방법론을 중심으로 방안을 모색하고자 한다. 특히, 본 연구에서는 국가균형발전특별회계의

지역·광역발전특별회계로의 확대·개편 운영에 대하여 중점적으로 방안을 모색한다.

셋째, 지방재정제도는 제도간에 상호 연계되어 운영될 때 그 효과가 크기 때문에 제도간 연계방안을 검토한다. 기초생활권과 광역경제권(초광역개발권 포함) 모두 현행의 시·도, 시·군·구의 행정단위를 인정하고 지방자치단체가 주도적으로 자치단체간 상호 연계·협력을 바탕으로 추진되는 것이기 때문에 기존의 지방재정운영제도는 그대로 유지된다. 지방의 재원투자나 재정운영은 제도간에 연계가 있기 때문에 광역경제권 지역개발 투자재원의 효과를 극대화하기 위해서는 지역발전 목적을 달성하기 위한 제도적 연계가 필요하다.

넷째, 재원조달 및 운영방안의 모색은 단기적·중장기적 측면을 포함하여 검토한다. 예를 들면, 광역경제권 추진기구의 경우 당분간은 지역간 자율적 협력 체계로 운영되지만 영국의 RDA와 같은 재정집행을 갖는 기구의 법제화도 고려하고 있다. 이러한 점을 고려하여 대안 모색에는 장기적인 방안도 검토된다.

다섯째, 광역경제권 지역발전 정책은 현재 완성된 것이 아니며 대략적인 구상 및 전략 등에 대해서만 발표되었으며 구체적인 기본계획 등을 수립 중에 있다. 현재까지 인수위 구상, 국가균형발전위원회 및 관련부처의 전략 및 방침에 관한 2차례의 발표(7.21, 9.10), 국가균형발전특별회계의 지역발전특별회계로의 전면 개정(안)이 공식적으로 발표되었다. 본 연구는 이들 자료에 근거하여 방안을 모색하고자 한다.

## 제2절 광역경제권 지역발전의 재원확보방안

### 1. 중앙재원 확보방안

광역경제권 지역발전 혹은 지역개발에 활용될 수 있는 중앙재원은 현재 일반회계, 특별회계, 기금, 부담금이 있으며 이외 신규재원을 발굴 할 수 있다.

일반회계의 경우 국가의 직접투자와 지방으로의 국고보조금 형태로 지원되어 투자된다. 국고보조금은 각 부처의 지역개발 관련 재원으로 지방으로 이전되어 지방비와 함께 투자된다. 일반회계의 경우 광역경제권 지역발전 정책에 소요되는 재원의 비중을 증가시켜 재원을 확보할 수 있다. 중앙정부 예산 220조원(2008년 일반회계+특별회계 총계 기준) 중 80%가 일반회계이다. 우리나라는 그동안 시대 요구에 따른 재정운영과정에서 분야별 재원배분의 중심이 「국방 → 경제 → 복지」의 순으로 변화하여 왔다(기획재정부, 2008:5). 광역경제권 지역발전 정책이 지역경쟁력 강화와 지역의 경제발전을 위한 지역발전 정책으로 새로운 광역경제권 발전정책으로 선도산업 육성, SOC 투자, 삶의 질 개선을 위한 기초생활권 육성 등 지역경제·개발이 중시되고 있다. 일반회계를 중심으로 한 분야별 재원배분에서 광역경제권 지역발전 정책에 부응한 재원배분으로 일반회계의 재원을 확보할 수 있을 것이다.

특별회계는 2008년 현재 기준으로 18개를 운영하고 있다(<표 4-1> 참조). 이 중 새로운 지역발전 정책과 관련되어 지역개발에 투자될 수 있는 회계는 농어촌구조개선특별회계(78,146억원), 교통시설특별회계(132,286억원), 환경개선특별회계(31,159억원), 국가균형발전특별회계(76,382억원), 행정중심복합도시특별회계(3,266억원), 혁신도시건설특별회계(1,113억원) 등 6개의 특별회계이다. 농어촌구조개선특별회계는 기초생활권의 농림어촌의 산업, 교통시설특별회계는 광역경제권의 도로, 항만, 도시철도, 철도, 환경개선특별회계는 대기, 4대강 수질, 상하수도, 지역환경 문제 등의 사업을 수행한다. 국가균형발전특별회계는 지역개발 관련 여러 부처, 회계의 지방자치단체 보조금을 통합한 것으로 실제로 지방재원의 회계이다. 행정중심복합도시특별회계와 혁신도시건설 특별회계는 행정중심복합도시, 혁신도시건설을 위한 회계이다. 이중 지방재원확충과 가장 관련이 있는 회계는 국가균형발전특별회계로 전액 지방자치단체 등에 지원되는 보조금회계이다. 따라서 광역경제권 지역발전 정책을 수행하는데 지방재원을 확충하기 위해서는 이 회계의 확대가 필요하다. 이 회계의 확대는 광역경제권 지역개발전략, 즉 기초생활권, 광역경제권(초광역개발권 포함)의 개발방향 및 내용에 맞는

다른 회계의 사업들을 통합할 필요가 있다. 예를 들면, 농어촌구조개선특별회계, 교통시설특별회계의 사업과 재원의 일부를 통합할 필요가 있다. 행정중심복합도시건설과 기업도시 건설도 광역경제권의 성장거점 기능으로 육성한다는 차원에서 보면 관련 사업 및 재원이지만 이는 별도의 회계로 현재와 같이 운영하여 국가가 직접 사업을 수행할 필요가 있다. 하지만 이들도 광역경제권 추진기구가 재정집행을 가지게 될 경우 국가균형발전특별회계로 통합하여 사업이 상호 연계되도록 할 필요도 있다.

〈표 4-1〉 중앙정부 예산(2008, 일반+특별회계 총액기준)

회계별		규모(10억원)
일반회계		174,985
특별회계	농어촌구조개선특별회계	7,814
	교통시설특별회계	13,238
	등기특별회계	256
	교도작업특별회계	44
	에너지및자원산업특별회계	3,610
	환경개선특별회계	3,115
	우체국보험특별회계	579
	국가균형발전특별회계	7,638
	주한미군기지이전특별회계	262
	행정중심복합도시특별회계	326
	국방군사시설이전특별회계	327
	혁신도시건설특별회계	111
	아시아문화중심도시조성특별회계	91
	양곡관리특별회계	1,322
	책임운영기관특별회계	892
	조달특별회계	227
	우편사업특별회계	3,185
우체국예금특별회계	1,909	

자료 : 기획재정부, 2008; 나라살림, 2008.

중앙기금은 2008년 현재 60종으로 2008년도 운영계획은 370조원에 이른다 (<표 4-2> 참조). 기금은 기금마다 특수 사용목적이 있다. 기금에 따라서는 전부 혹은 일부가 지역 SOC, 지역산업, 고용·교육, 문화·복지 등 지역발전과 관련되어 직접 지출되거나 간접적으로 활용되는 부분이 많다. 또한 기금은 특별회계 재원으로 진출되거나 직접 지출된다. 이 때문에 중앙기금은 현재 정부 재정에 포함되어 예산의 성격으로 운영되고 있다. 앞으로 광역경제권 지역개발 재원으로 기금의 활용이 필요하다. 현재 공공자금관리기금은 지방자치단체의 지방채 재원으로 대부되고 있으며, 복권기금의 일부는 지역개발사업의 목적으로 지방자치단체에 배분되고 있다. 고용보험기금은 고용에, 과학기술진흥기금은 과학기반조성 및 인력양성에, 4대강수계관리기금은 수계관리 및 주변지역개발에, 중소기업진흥 및 산업기반기금은 중소기업 운영 재원으로서의 용자에, 각종신용보증기금은 신용보증에 각각 활용되고 있다. 향후 기금의 운영에서 광역경제권 추진사업으로서의 비중 확대 및 여유자금의 활용(예를 들면, 지방채 매입), 민간기업의 광역경제권 사업진출과 관련한 신용보증의 기능을 수행하여야 할 것이다. 경우에 따라서는 광역경제권 지역발전 추진을 위한 새로운 기금의 설치도 필요하다. 예를 들면, 새로운 기금으로 지방발전기금의 설치를 검토할 필요가 있다.

〈표 4-2〉 중앙정부 기금(2008)

구분	기금
사회보험성기금	고용보험기금, 국민연금기금, 공무원연금기금, 사립학교교직원연금기금, 군인연금기금, 산업재해보상보험및예방기금
계정성기금	공공자금관리기금, 공적자금상환기금, 양곡증권정리기금, 외국환평형기금, 복권기금
금융성기금	기술신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 농어가목돈마련저축장려기금, 부실채권정리기금, 산업기반신용보증기금, 수출보험기금, 신용보증기금, 예금보험기금채권상환기금, 주택금융신용보증기금, 학자금대출신용보증기금

구분	기금
사업성기금	과학기술진흥기금, 국민건강증진기금, 국민주택기금, 국민체육진흥기금, 국제교류기금, 군인복지기금, 근로자복지진흥기금, 금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 남북협력기금, 농산물가격안정기금, 농작물재해보험기금, 농지관리기금, 대외경제협력기금, 문화예술진흥기금, 방송발전기금, 보훈기금, 사학진흥기금, 수산발전기금, 순국선열·애국지사사업기금, 신문발전기금, 쌀소득보전변동지불기금, 여성발전기금, 영산강·섬진강수계관리기금, 영화발전기금, 원자력연구개발기금, 응급의료기금, 임금채권보장기금, 자유무역협정이행지원기금, 장애인고용촉진및직업재활기금, 전력산업기반기금, 정보통신진흥기금, 중소기업진흥및산업기반기금, 지역신문발전기금, 청소년육성기금, 축산발전기금, 특정물질사용합리화기금, 한강수계관리기금

주 : 밑줄친 기금은 광역경제권 지역발전에 직접 활용 될 수 있는 기금임

자료 : 기획재정부, 2008년도 기금 현황, 2008

부담금은 2007년도 12월말 현재 101종에 징수된 금액은 14조 3,650억원에 이른다. 부담금은 기금, 특별회계, 지방자치단체, 공단 등 기타기관에 귀속된다. 2007년도 전체 부담금 징수액 중 76.2%인 10조 9,558억원이 중앙정부의 기금(7조 6032억원)과 특별회계(3조 3,526억원)의 수입으로 귀속되었다. 또한 전체 부담금의 12.4%인 1조 7,772억원이 광역자치단체(8,565억원)와 기초자치단체(9,207억원)의 수입으로 나머지 11.4%인 1조 6,321억원이 공단 등 기타기관의 수입으로 귀속되었다(기획재정부, 2007:35). 현재 부담금은 지역개발재원으로 활용되고 있다. 예를 들면, 환경개선특별회계, 국가균형발전특별회계, 교통시설특별회계, 농어촌구조개선특별회계의 재원으로 전출되고 중앙의 특별회계로 전출되는 부담금은 다시 지역개발 투자재원으로 활용되고 있다. 뿐만 아니라 기금으로 전출되는 기금도 부분적·간접적으로 지역개발재원으로 활용되는 부분이 많다. 또한 광역자치단체와 지방자치단체로 귀속되는 기금은 대부분 지역개발재원으로 활용되고 있다. 부담금이 광역경제권 지역발전 정책에 더욱 활용되기 위해서는 우선 지방자치단체의 귀속 부분이 많아져야 하며 중앙정부로 귀속되는 재원도 지역개발재원으로 활용될 수 있도록 하여야 할 것이다(<표 4-3> 참조).

〈표 4-3〉 귀속주체별 부담금 귀속내역(2007)

(단위:억원, %)

	중앙정부		지방자치단체		공단 등 기타	계
	기금	특별회계	광역	기초		
귀속금액	76,032	33,526	8,565	9,207	16,321	143,650
비율	52.9	23.3	6.0	6.4	11.4	100

자료 : 기획재정부, 2007년도; 부담금 운영보고서, 2007.

이상을 종합하면 광역경제권 지역발전을 위한 중앙재원 확보방안은 일반회계의 지역발전 관련 재원배분의 비중 확대, 지방이전재원 확대, 특별회계의 조정, 기금 및 부담금의 지역개발 관련분야로의 재원배분 확대 등을 들 수 있다(〈표 4-4 참조〉).

〈표 4-4〉 중앙재원의 활용

구분	활용재원
중앙 정부	<p>〈중앙정부〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반회계 지출(광역경제권 지역발전정책 부분의 재원배분 비중 증대)</li> </ul> <p>〈지방자치단체로의 이전〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 내국세 : 지방교부세(19,24), 국고보조금, 지역개발 관련 특별회계로 전출</li> <li>- 교통세·에너지·환경세 : 주행세(32%), 국가균형발전특별회계 (20%), 교통시설특별회계, 환경개선특별회계, 에너지및자원사업특별회계</li> <li>- 종합부동산세 : 전액 지방이전(부동산교부세)</li> <li>- 교육세 : 교육부문으로 이전</li> <li>- 관세 및 세외수입 : 국고보조금 및 지역개발 관련 특별회계로 전출</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가균형발전특별회계 : 전액 국고보조금</li> <li>- 교통시설특별회계, 농어촌구조개선특별회계 : 부분적 국고보조금</li> <li>- 혁신도시건설특별회계, 행정중심복합도시건설특별회계 : 국가정책사업 지원</li> <li>- 환경개선특별회계 : 사업 및 용자</li> </ul>

구분		활용자원
중앙 정부	기금	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공지금관리기금, 과학기술진흥기금, 국민체육진흥기금, 근로자복지진흥기금 : 지방자치단체 용자</li> <li>- 복권기금 : 부분적 지방자치단체로 배분</li> <li>- 관광진흥개발기금, 국민건강진흥기금, 국민연금기금, 쌀소득보전변동직불기금 : 부분적 국고보조금</li> <li>- 한강 등 수계관리기금 : 전액 지방자치단체로 배분</li> </ul>
	부담금	- 각종 특별회계, 기금 : 지방자치단체로 귀속
	공기업	- SOC 관련 공기업의 직접투자 및 자금 활용(토지공사 등)

## 2. 지방재원 조달방안

### 가. 현행 체제하에서의 자원확보 방안

광역경제권 지역발전의 추진전략을 보면 현행 지방자치단체를 그대로 유지한 채 지방간 자율적인 협력체제로 광역경제권의 기반을 형성하고 단계적으로 추진체계, 즉 추진기구 및 자원조달체계를 변화시킨다는 구상이다. 본 연구에서는 현재 지방자치단체 구조를 유지한 체제와 단계적으로 변화하는 체제로 구분하여 지방재원 조달 방안을 모색하고자 한다.

현재의 시·도, 시·군·구의 행정단위를 유지할 경우 지방재정제도의 개선을 통해 지방재원의 조달방안을 검토할 수 있다. 이 경우 지방재원 확충, 국가재정 지원방법의 개선, 민간자본의 활용 등이 중심이 될 것이다. 지방재원 확충은 국세의 지방세 이양 및 국가지원재원의 확대 내지는 운영의 자율성을 높이는 것이 주안점일 것이다. 그리고 새로운 지역발전 정책에 따른 규제완화 등으로 발생하는 수도권 세수입 및 부담금 수입의 지방재원화로 지방재원을 확충할 수 있다 (<표 4-5> 참조).

한편, 각 지방자치단체는 구역 내의 지역발전계획·시행을 각각 독자적으로 하기 때문에 재정운영도 독자적으로 이루어진다. 광역경제권 지역발전은 지역 간 연계·협력사업의 자율적 추진을 추구하기 때문에 이를 조장하고 적극 권장하기 위해서는 지역 간 협력사업을 유도할 수 있는 인센티브 부여가 무엇보다도 중요하다. 중앙정부는 협력사업을 지원하고 유도할 수 있는 인센티브 재원의 마련이 필요하다.

〈표 4-5〉 지방재원 확보방안

지방자치 단 체	- 자체재원(지방세, 세외수입) - 의존수입(지방교부세, 국고보조금) : 중앙재원에서 이전 - 지방채 : 정부의 특별회계 및 기금 활용, 민간재원 활용 - 지방기금 및 지방공기업 : 지역개발 재원으로 활용 및 직접 투자
민간재원	- 지방채로 활용, BTL 사업 등 민간재원 활용, 민간의 직접 투자
신규재원	- 지방소비세 및 지방소득세 도입 - 규제완화에 따른 각종 부담금 증액과 지방재원화

## 나. 광역경제권을 전제한 자원조달 방안

### 1) 지방재원 조달체계 구상(안)

우리나라의 광역경제권 지역발전 구상은 현행 시군 중심의 162개 기초생활권(제주특별자치도의 행정구도 기초생활권에 포함), 5+2의 7개 광역경제권, 4개의 초광역개발권으로 구상되어 있다.

기초생활권의 경우 권역의 주체가 현행 시·군 기초자치단체로 지방세, 세외수입의 자체수입과 지방채 발행 등 현재와 같은 자체재원 조달 방식으로 운영할 수 있다. 기초생활권의 지방재원 조달체계에는 큰 문제가 발생하지 않을 것으로 본다. 다만, 시·군간, 시·군과 도간의 지역 간 협력사업 추진과 관련된 지방재원 조달에는 공동 사업 추진과 그에 따른 재원부담을 하면 되거나 다른 단체로의 분담금을 지원하는 방식을 활용할 수 있을 것이다.

초광역개발경제권의 경우 개발의 주체를 국가로 하고 있고 이에 필요한 자원 조달은 중앙정부의 예산으로 활용하기 때문에 지방재원의 조달과는 관계가 없다.

광역경제권의 경우 1개 또는 2~3개의 광역자치단체로 형성되어 있어 시·도 간 연계·협력, 광역경제권간 연계·협력 사업의 추진에 장애가 있을 수 있다. 이러한 장애를 없애고 광역경제권 사업의 효율적 추진을 위해서는 광역경제권의 독자적인 자체 자원조달 방안이 마련될 필요가 있다. 현재 우리나라에서 구상하고 있는 광역경제권 지역발전시스템의 추진체계는 기초생활권은 시·군 주체, 광역경제권은 시·도간 자율협력체계, 초광역개발권은 국가주도로 사업시행을 하도록 구상하고 있다. 광역경제권의 경우 자율협력체를 구성, 예를 들면, 조합이나 협약을 통하여 시·도별 기존 제도를 활용하도록 하고 있다. 따라서 광역경제권 사업시행과 관련하여 별도의 지방재원 조달방법을 활용하지 않고 기존 제도의 범위 내에서 지역간 협력을 기본으로 하고 있다.

## 2) 외국사례

영국의 지역 RDA는 중앙 RDA(BEER)로부터 배정받은 재원으로 직접, 지방정부, 민간과 함께 사업을 시행한다. 지역 RDA는 지방정부와 지방비 매칭으로 보조 사업을 시행하며 지원 비율은 평균 60% 정도이다. 따라서 지역 내 지방정부의 재원과 동시에 활용된다고 볼 수 있다. 지역 RDA는 과세권 혹은 기채권 등은 없다.

프랑스는 대도시를 중심으로 한 광역경제권(대도시 광역경제권)이 자연스럽게 형성되어 지방정부간 협약방식에 의한 협력기구를 구성하여 운영된다. 프랑스의 대표적인 광역경제권은 리옹 광역경제권으로 55개 기초자치단체가 참여하고 있다. 프랑스의 광역행정단위인 레지옹은 22개로, 레지옹에는 사업소세의 과세권이 있다. 과거 중앙행정기구인 DATAR(국토및지역계획단)는 국토통합 및 균형개발, 국가와 지방자치단체간의 협약 등의 업무를 수행하였으며 지방에는 교부금이 교부되었다. DATAR에서는 22개 레지옹을 7개(1996년), 6개(2000년) 대 광역권으로 구분하는 안을 제시하고 있다. 그리고 DATAR는 지역경쟁력을 강화하는 국토개발을 위하여 지역기구(MIAT)와 통합하여 DIACT로 확대·개편하였

으며 DATAR의 업무를 승계하였다. 프랑스의 경우 행정단위는 레지옹의 사업소세와 같은 과세권과 중앙정부와의 협약이 이루어지며 자연적인 대도시 광역경제권은 자치단체간 협약으로 이루어지고 있다(한국은행, 2007).

일본은 8대 광역지방계획과 도도부현의 지방행정체계를 광역행정체계로 개편하는 「도주제」 도입 논의가 동시에 이루어지고 있다. 8대 광역지방계획은 광역지방협의회가 구성되며, 이는 중앙정부의 지방행정기관, 지방자치단체, 지역공동체 등으로 구성된다. 광역권별로 계획이 수립되며 중앙정부의 재정지원이 이루어지고 광역권별 협의체가 구성되기 때문에 지역간에는 협력을 기본으로 한다. 그리고 이와는 별도로 도도부현 대신에 9개에서 13개의 안까지 제시되는 「도주제」도 동시에 논의되고 있는데, 도도부현을 대신할 도 또는 주는 세원을 갖고 특정분야의 입법권과 행정권을 행사하면서 자립적 재정운동을 하도록 하고 있다. 도주는 국가가 부여한 세목과 세율을 자주적으로 결정하고 도주채(道州債)도 발행한다.

독일은 대도시권역의 지정과 행정구역 광역화 논의가 있다. 독일은 자생적으로 형성된 광역경제권 가운데 11개 지역을 대도시권역(Metropolitan Regions)으로 지정하였다.<sup>12)</sup> 대도시권은 권역 내 모든 지방자치조직을 중심으로 기업인, 공공기관 등을 포괄하는 권역협의체를 구성하여 운영한다. 권역협의체는 기존 행정조직을 대신하지 않으며 자발적 참여를 바탕으로 운영되며 결정사항은 구속력을 갖는다. 예산은 해당 지방자치단체들로부터 출연금, 연방정부지원금 등으로 조달하며, 일부 권역은 원활한 사업 수행을 위하여 별도의 자회사(교통, 공원관련 기관)를 설립·운영한다. 프랑크푸르트/라인마인권역(헤센주, 라인란트팔츠주, 바이에른주에 걸쳐 7개 도시 및 17개 소지역[Kreis: 우리나라 군과 같은 행정단위])으로 구성은 권역계획협회, 광역권위원회, 경제촉진위원회 등을 설치하고 산하에 3개의 회사를 운영하고 있다. 반면, 슈트트가르트권역(바덴뷔르템베르크주의 주도인 슈트트가르트시와 5개 소지역으로 구성)은 업무수행기관으로 광역연합을 설치하였으며 예산은 지방자치단체로부터의 출연금, 연방정부로부터의 지원금 등으로

12) 독일에서 대도시권역의 개념은 1995년에 처음 제시되었으며 연방정부는 1997년에 7개 지역 2005년에 4개 지역을 지정하였다.

조달되며 예산의 80% 이상을 교통관련 사업에 지출한다. 한편 행정구역 광역화 논의는 여러 방안이 제시되어 왔지만 연구제안 수준이며 중앙정부 차원에서 본격 추진이 이루어지고 있지 않은 상황이다. 1950년대 이래 16개 연방주를 광역경제권 중심으로 12개로 통합하는 방안이 가장 빈번하게 제시되고 있으며 1990년 통일 이후에는 6개주에서 9개주로 통합하는 안들이 제시되고 있다. 그리고 2003년에는 9개 방안이 제시되고 있다. 독일의 행정구역 광역화 방안은 주를 통합하는 것으로 재정·세제도가 기존의 주와 큰 차이가 없다(한국은행, 2007).

(표 4-6) 각국의 광역경제권 재원조달 방안 비교

	중앙정부(기구)	지방정부(기구)
영국	RDA(중앙) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국토 및 지역개발 시행</li> <li>- 단일예산(6개 부처 지원)</li> <li>• 유럽지역개발기금(ERDF), 농어촌개발 프로그램(RDPE) 보조금 예산 운영</li> <li>• 정부차입 가능</li> <li>• 배분공식으로 배분(포괄보조금)</li> </ul>	RDA(지역) <ul style="list-style-type: none"> <li>- RDA별 자율적 세출운영</li> <li>- 지방정부와 매칭사업 추진(60% 지원)</li> <li>• 민간 등과 사업 추진</li> </ul>
프랑스	DATAR(중앙) → DIACT확대(2005) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국토·지역개발, 국가·지방 협약업무</li> <li>• 지역에 교부금 지원</li> <li>*MIAT와 통합 DIACT로 확대·개편</li> <li>- 대광역권 구상</li> <li>• 22개 레지옹을 6개 대광역권 안 제시</li> <li>* 당초 7개 대광역권에서 6개로 수정</li> <li>- DIACT는 국토개발, 국가와 지방 협약 업무</li> <li>• 6개 대광역권 형성 공감대 형성 중</li> </ul>	대도시 광역경제권 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대도시 중심 자연스럽게(자율적) 형성(리옹 등)</li> <li>- 지방정부간 협약방식의 협력기구 구성(의회와 집행기관 설치)</li> <li>* 행정단위 아님</li> </ul> 레지옹 : 22개 행정단위 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙 보조금 및 사업소세 과세</li> </ul> MIAT(지방) : DATAR 대응 지역기구 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부처간, 지역간 대표단</li> <li>- 협력 및 조정업무</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- MIAT는 DIACT의 지방기구 전환</li> </ul>

	중앙정부(기구)	지방정부(기구)
독일	<p>행정구역 광역화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 16개 주를 광역경제권 중심의 12개주로 통폐합 방안 제시(1950년부터)</li> <li>- 1990년 이후 6~9개주 통폐합안이 제시 됨</li> </ul>	<p>대도시권역(Metropolitan Regions)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부가 11개 지정</li> <li>- 지방정부 중심으로 기업, 공공기관의 협의체 구성 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정조직은 아니나 집행기능 수행</li> </ul> </li> <li>- 지방정부 출연금, 연방정부보조금 지원, 자회사 설립 운영</li> </ul> <p>9개주 방안 최근 제시됨(2003년)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정구역 통합으로 주의 제도 승계</li> </ul>
일본	<p>광역지방계획</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부는 「전국계획」과 「광역지방계획」 수립 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역지방계획은 지역의견 반영 수립</li> </ul> </li> </ul> <p>「도주제」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도도부현을 대신할 도 또는 주 설치</li> <li>*도도부현 폐지</li> </ul>	<p>8대 지방광역계획구역</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역별로 광역지방계획협의회 구성</li> <li>- 중앙정부의 보조금</li> <li>- 자치단체간 협력을 기본으로 함</li> </ul> <p>9~13개 도주(안) 제시</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2018년경 도주제로 이행(자민당)</li> <li>- 홋카이도 2007년부터 시범 실시</li> <li>- 자주적 입법권, 행정권 수행</li> <li>- 국가에서 부여한 세목, 세율, 기채 결정</li> </ul>

### 3) 재원조달 방안

#### 가) 광역경제권 추진기구 구상

제17대 대통령직인수위원회의 당초 광역경제권 구축의 구상에서는 광역경제권 발전을 지역간 협력과 통합적 조정, 실질적 분권화 체제 속에서 효율적으로 이루어질 수 있도록 광역 행·재정시스템을 구축하는 것이었다. 이를 위해 대통령 직속의 국가경쟁력강화위원회를 활용해 국가경쟁력 특위업무 중 광역경제권과 관련된 전반적인 국가정책을 논의하고 국가경쟁력강화위원회 내에 ‘광역경제활성화추진단’을 운용해 국가 차원에서 광역경제권간 정책기획·조정·모니터링을 해 나갈 계획이었다. 아울러 각 권역별로 광역경제권 지역본부를 설치·운

용해 기존 행정협의회와 조합의 실질적 권한 미흡에 따른 유명무실의 문제를 해소하고, 시·도간 실질적 협력을 이끌어 낼 수 있도록 할 계획이었다. 지역본부는 광역경제권 전략 및 사업추진계획 수립, 지역간 정책·사업조정, 국내외 민간 투자를 해당 광역경제권으로 유치하기 위한 행정의 역할을 하는 것으로 계획하였다(제17대 대통령직인수위원회, 백서(1), 2008).

이후 국가균형발전위원회의 대통령 보고(2008.7)에서는 기초생활권은 162개 시·군이 추진주체이며 초광역개발권은 국가주도로 추진하는 것으로 하고 있다. 반면 광역경제권은 광역경제권의 발전 비전 및 사무계획수립, 지역간 광역연계 사업 협의 조정 등을 위한 추진기구가 필요함을 제시하였다. 추진기구는 초기단계에 시·도간 자율적인 협의체를 운영하되, 협의체를 지원할 수 있는 상시 지원단 설치를 검토하고 성과를 보아가며 의결·집행기능을 보유한 기구로 법제화한다는 단계적 접근을 하고자 하고 있다.

한편, 광역경제권 발전을 위해 기존의 국가균형발전특별법의 개정 법률(안)인 지역발전특별법(안) 등에 따르면 중앙기구로 대통령 소속하에 지역발전위원회(대통령 자문기구)를 설치하고 관련 사무를 처리하기 위한 지역발전기획단을 두며, 지역발전기획단 업무를 지원하고 지방자치단체의 지역발전계획을 효과적으로 수립·시행할 수 있도록 하기 위해 지역발전지원단(지식경제부)을 두며 그 외 중앙행정기관에 지역발전지원팀을 둘 수 있도록 하고 있다. 지역기구로는 광역경제권별로 해당 권역내 시·도지사가 공동으로 광역경제권발전위원회를 설치토록하고 있으며, 이의 역할은 광역계획수립·시행, 협력사업 발굴 및 재원의 분담, 다른 광역경제권과의 협력사업 등의 의사결정이며 집행기능은 하지 않는다. 각 시·도에는 시·도발전협의회, 시군구에는 시·군·구발전협의회를 둘 수 있도록 하고 있으며 이는 수순 민간으로 구성되며 각 지방자치단체의 중요사항에 대한 협의·조정 기능을 한다.

이상을 종합하여 볼 때, 현재 광역경제권 추진과 관련하여 중앙기구는 광역경제권 관련 업무를 수행하며, 지역기구인 광역경제권별 광역발전위원회는 광역계획 수립·시행, 연계·협력사업 발굴 및 재원분담 등에 관한 의사결정을 하

며 집행은 각 시·도에서 수행하는 것으로 되어 있다. 또한 각 시·도 및 시·군·구별로 해당 자치단체의 주요사항을 협의·조정하기 위한 민간기구인 지역발전협의회를 둘 수 있도록 하고 있다. 광역경제권의 추진기구인 광역경제권발전위원회는 의사결정기구이며 집행기구는 아니다.

우리나라의 광역경제권 추진은 기존의 행정구역을 기본적으로 수용하고 있다. 기초생활권의 경우 시·군 자치단체와 권역이 동일하고, 초광역개발권은 국가가 직접 수행하기 때문에 현행 제도하에서도 지방재원 조달체계에 문제가 없으며 다만 재원 확대가 과제이다. 그렇지만 기초생활권의 경우 기초생활권간 혹은 광역경제권과의 협력사업의 추진과 관련하여 추진체계가 미흡하다. 그리고 광역경제권은 시·단위의 행정구역을 단위로 묶고 있기 때문에 기존 재정제도를 그대로 수용하면 된다. 각종 연계·협력사업은 광역경제권발전위원회에서 재원 분담 등을 결정하면 된다. 다만 외국의 사례와 비교하여 볼 때, 광역경제권 기구인 광역경제권발전위원회의 재정관련 기능이 미흡한 것으로 판단된다.

#### 나) 광역경제권 추진기구의 유형별 재원조달 방안

외국과 우리나라의 광역경제권 추진기구를 살펴보면 3가지의 유형으로 구분해 볼 수 있다. 각 광역경제권별 추진기구는 ① 자율적 협력방식형, ② 중앙기구의 집행기능형, ③ 행정단위형의 3가지 방법이 있을 수 있다.

한편, 광역경제권의 사업추진과 관련한 재원조달은 중앙정부 보조금 외 자체적으로 분담금, 조세권, 기채권, 특수법인 설립, 민관공동투자 등이 이루어진다. 이러한 다양한 재원조달 방식은 추진기구의 기능과 권한에 따라 그 범위가 달라질 수 있다. 추진기구의 법적 지위에 따른 재원조달 방안은 다음과 같다.

〈표 4-7〉 광역경제권 추진기구 형태와 자원조달방법

구분	자율적 협력방식형		중앙의 집행기능형	행정단위형
	의사결정	의사결정+집행기능		
사례	광역경제권(한) 광역지방계획(일)	- 대도시광역경제권(프) - 대도시권역(독)	- 지역 RDA(영)	- 대광역권(프) - 행정구역광역화(독) - 도주제(일)
자원 조달 방법	- 자치단체간 재원분담 결정 - 집행은 광역경제권내 자치단체가 수행	- 중앙정부 보조금 - 자치단체간 부담금 - 사업시행 법인설립 - 민관공동투자	- 중앙기구로부터 예산배분 - 권역 내 지방자치 단체와 매칭사업 - 민관공동투자	- 국가가 부여한 조세권, 기채권 등 - 지방정부로 자율적 재정운영

현재 우리나라 광역경제권 추진과 관련한 추진기구 중 광역경제권별로 설치되는 광역경제권발전위원회는 광역경제권 사업 및 재원분담 등에 관한 의사결정기관으로 집행기능은 부여되고 있지 않다. 집행기능이 없을 경우 과거 행정위원회 및 조합과 같은 실천력이 없는 문제가 발생할 수 있다. 정부에서는 광역경제권 도입 초기는 자치단체가 자율적 협력을 강조하고 있으며, 단계적으로 집행기능을 부여하는 법적지위를 부여할 계획이다. 광역경제권별 추진기구의 법적 지위가 의사결정만을 할 경우 자치단체가 연계·협력사업의 추진이 효율적으로 이루어지지 못할 수도 있다. 따라서 집행기능을 부여하여 중앙정부의 보조금뿐만 아니라 자치단체간 부담금의 구속력도 있어야 하며 경우에 따라서 특정분야의 사업 추진을 위한 법인설립 등의 기능이 부여되어야 할 필요성이 있다. 또한 중앙의 집행기능형이나 행정단위형에 대한 검토도 필요하며, 자원조달 방법의 가능성을 연계하여 검토하여야 한다.

### 3. 공기업 투자 및 민간자본 활용방안

우리나라의 지역발전 정책으로서 광역경제권 전략은 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권으로 구분하여 접근하고 있다. 광역경제권 추진과 관련하여 재

원조달 측면에서 정부의 공공재원의 공기업의 자금과 민간자본이 적극적으로 활용되어야 한다. 이에 정부에서도 광역경제권 추진을 위한 부족재원을 조달하기 위해 공기업의 자금과 민간자본을 적극 활용할 방침이다.

### 가. 공기업 재원 활용

도로, 철도 등 SOC 사업과 산업단지 등의 산업진흥 사업에는 국가공기업이든 지방공기업이든 공기업의 투자가 필요하다. 광역경제권 발전을 위한 광역경제권별 선도 프로젝트는 도로, 철도, 공항·항만, 관광기반시설 등 광역기반시설의 확충이 중심이다. 이러한 광역기반시설의 확충에 재정뿐만 아니라 공기업 재원이 활용되어야 한다. 공기업 중 주로 SOC 담당 공기업들의 투자가 이루어져야 한다.

국가공기업 중 SOC 유형의 공기업은 대한주택공사, 인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국철도공사, 한국토지공사, 한국지역난방공사, 인천항만공사, 부산항만공사, 한국컨테이너부두공단 등을 들 수 있다. 또한 한국농어촌공사와 같은 산업진흥형 공기업도 지역산업 진흥을 위해 투자가 필요하다. 지방공기업으로 지하철공사, 도시개발공사 및 지역별 관련 공기업 등이 있다.

이러한 공기업들은 광역경제권 추진과 관련하여 SOC 사업, 산업진흥 사업 등에 활용되어야 한다.

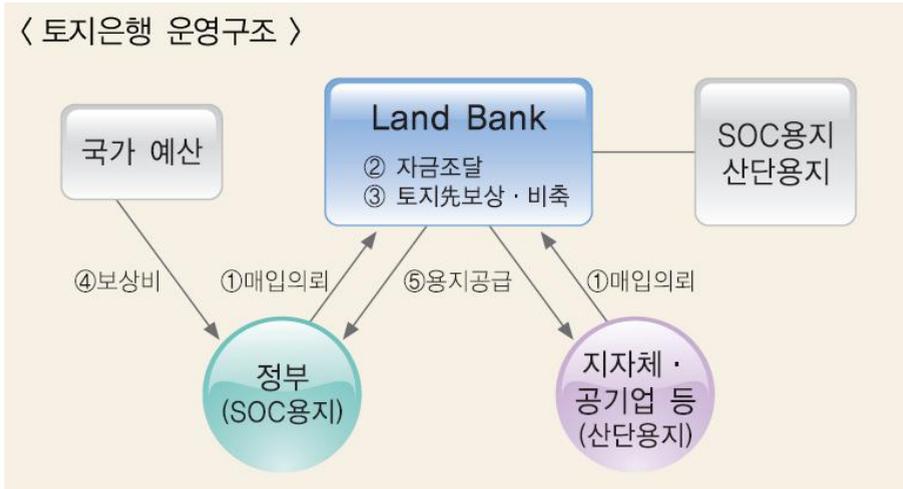
### 나. 토지은행 설립 및 적극 활용

중앙정부든 지방정부든 각종 SOC 사업에 있어서 토지가격 상승에 따른 보상비 부담이 적지 않으며 지가가 상승할 경우 부담이 더욱 커진다. 지방자치단체의 경우 이러한 점을 고려하여 미리 지방채 사업으로 토지를 매입해 두는 경우도 있다. 지방자치단체에서 부족한 재원으로, 혹은 지방채로 미리 토지를 매입하기는 용이한 일이 아니다.

SOC 투자 혹은 산업단지 조성 등에 있어서 관련 토지를 미리 매입하여 필요 시 공급한다면 지가상승에 따른 재원부담의 문제를 해결하는 방법이 될 것이다. 도로 등 SOC사업은 예산제약으로 인해 순차적 사업추진이 불가피하다. 전체 계획 구간 중 남은 구간의 토지는 연차별 계획에 따라 구입하는 것이 통상적인 방법이다. 이러한 경우 남은 구간의 지가상승은 보상비 부담을 증가시키고 있다. SOC 조기 준공, 기업투자 활성화 등 경제 기반을 확충하기 위해서는 필요한 용지의 적기·적소 공급이 요구된다.

이러한 점은 인식하여 정부는 토지공사에 2009년부터 토지은행을 설립하여 SOC·산업용지 등 필요한 토지를 비축하고, 필요한 시기에 공급하는 제도를 도입했다. 도로, 철도, 복합터미널 등 SOC사업과 개발계획이 수립중인 산업단지 등을 대상으로 정부·지자체가 등이 매입 의뢰하게 되면, 토지은행은 해당 토지에 대해서 개발사업 영향, 지역성장 잠재력 등을 고려한 비축 적합성 조사를 실시한다. 적합성 조사결과 비축이 적합한 토지에 대해서는 비축심의위원회에서 토지 비축을 결정하고, 토지은행의 재원을 조달하여 용지매입·수용 등을 통해 비축을 하게 된다. 이렇게 비축된 토지는 향후 국가 등 수요자에게 필요한 시점에서 비축 당시의 매입원가 수준에서 공급된다.

토지은행의 도입으로 지가 급등지에 대해 용지비 부담을 줄이고 공공개발이익의 공익적 환수가 가능하게 된다. 아울러, 산업용지를 비축하여 기업이 필요로 하는 곳에 적기·적소에 제공할 수 있게 됨은 물론 저렴한 가격으로 산업용지를 공급하게 될 수 있을 것으로 기대된다.



자료 : 기획재정부, 국가재정운용계획(2008~2012), P.106.

토지은행 설립과 관련하여 국가 SOC 사업뿐만 아니라 지방자치단체에서도 활용되어야 한다. 지방자치단체에서 지역 및 광역 SOC 사업이나 산업진흥 관련 산업단지 조성사업 등에 있어서 토지보상비는 사업비의 많은 부분을 점하고 있다. 지방자치단체의 재원보전, 지방채 활용의 제약 등을 고려하여 지방 SOC 및 지방공단 조성 사업 등에도 적극 활용되어야 할 필요가 있다.

#### 다. 민간자본 활용

도로 등 SOC 사업, 각종 시설확충 사업 등에 민간자본을 유치하기 위한 연구와 정책들이 그동안 많이 제시되고 시행되어 왔다. 하지만 민간자본의 적극적인 활용을 위해서는 다양한 방법의 제시도 중요한지만 가장 중요한 것은 유인시스템이다. 민간자본의 유인은 사업 수익성, 개발절차 간소화, 인센티브, 리스크 감소 등으로 이러한 점을 고려해야 한다.

광역경제권 개발을 위한 민간자본의 활용은 부족한 SOC 등의 투자재원을 다변화하여 적기에 개발 및 시설 공급이 가능하다는 점이다. 그동안 민간자본의 기능분야 또는 방식에 대하여 많은 논의가 있었다. 민자유치 등 민간자본 활용

분야는 주로 SOC 등의 지역개발 사업분야로 현재의 광역경제권 추진사업분야와 다르지 않다. 또한 민간투자방식은 민간의 수익성 제고와 리스크 관리 측면을 중요시하여 전통적으로는 BTO방식을 채택하여 왔으나 최근에는 BTL 방식을 많이 활용하고 있으며 정부에서도 정부사업이나 지방자치단체의 사업에 BTL 방식을 권장하고 있다.<sup>13)</sup>

그동안 민자유치 등 민간자본 활용 분야는 도로·철도·경전철 분야, 터미널·항만·공항 분야, 폐기물처리·하수도 처리·수도 분야, 국제회의 시설 분야, 체육시설·도시공원 분야 등이 많이 제시되어 왔다. 또한 자원개발, 산업플랜트, 지역특산물·지역산업, 도시개발 등도 제시되었으며 이러한 분야는 고수익 고위험이 따르는 분야이다(경기개발연구원, 1998). 광역경제권 추진과 관련하여 이러한 분야에 대한 민간참여가 필요하다. 여기에는 BTO 방식 또는 BTL 방식 등이 적용될 수 있으며 경우에 따라서는 이들을 혼합한 방식도 가능하다.

---

13) BTO 사업은 사업시행자가 필요한 재원을 조달·건설하여 정부 또는 지방 정부에 소유권을 양도한 뒤, 일정기간 관리운영권을 부여받아 운영, 관리까지 담당하는 방식이며, 민간 사업자는 BTO 계약에 따라 시설을 운영하면서 시설에 대한 사용료를 이용자들에게 부과할 수 있다. 사용료 수입은 사업시행자가 투자한 금액과 투자액에 대한 수익을 회수하고, 시설의 관리 및 운영에 필요한 운영비용을 충당하는데 소요된다. BTL 사업은 사업시행자가 주무관청의 승인을 받아 인프라시설에 필요한 재원을 조달하여 시설을 건설하고 시설이 완공되면 당해 시설의 소유권을 관할권이 있는 정부 또는 지방정부에 양도한다. 관리운영권 또는 무상사용, 수익권을 부여받은 뒤 해당시설의 관리운영을 정부기관 또는 지방정부, 전문운영관리회사 등에 협약에서 정한 기간 동안 임대한다. BTO 사업과 BTL 사업을 비교하면, 사업의 재정적인 측면에서 BTO 사업은 최종이용자의 사용료에 근거를 두는 반면 BTL 사업의 경우는 정부의 임대료에 근거를 두고 있다. 따라서 민간자본을 유치하는 것 자체에는 사업자의 위험부담이 상대적으로 적은 BTL 방식이 보다 유리한 것으로 분석되지만, BTL 사업방식은 정부의 재정 부담이 크고, 사업자의 적극적인 운영·관리 혁신을 기대하기 어렵다는 단점이 있다.

〈표 4-8〉 정부가 권장한 지방자치단체 BTL 사업 예시

부처	주요사업
환경부	노후 하수관정비 노후 상수도관정비
복지부	노인의료시설 확충 재가노인 복지시설 확충
문화부	도서관, 박물관, 문예시설
여성부	각종 보육시설
행정자치부	자치단체관련사업

광역경제권 추진에 있어서 민간자본의 활용은 부족한 재원을 조달한다는 측면에서나 지역경제활성화의 측면에서나 민간경영기업의 활용 측면 등 다양한 차원에서 필요하다. 문제는 민간참여가 활성화 되도록 하는 유인시스템으로 다음과 같은 방법들을 고려해 볼 수 있다.

첫째, 관광·레저 등 수익성 사업분야는 국·내외 민간자본을 적극 유치할 필요가 있다. 이러한 고수익성 사업의 경우 국·내외 기업을 대상으로 유치할 필요가 있다.

둘째, 주택단지 개발, 도심재개발 등의 도시개발사업은 민간자원을 적극 활용할 분야이다. 그 방법으로 지역연고기업, 주민, 지방자치단체 등이 출자해 법인을 설립하여 추진할 수도 있다. 한편 민간참여의 인센티브로 도시개발권을 부여할 경우 민간기업을 유치할 수 있을 것이다. 이 경우 기업유치뿐만 아니라 도시개발의 효과도 거둘 수 있다.

셋째, 도로, 철도 등 SOC 건설사업, 지역개발사업이 총사업비 내에서 민간 선투자 및 민간차입공공보증제를 도입·시행할 필요가 있다. 정부나 지방자치단체의 예산부족으로 적정한 공사기간보다 사업기간이 연장되어 공사비가 증가하는 경우가 많다. 이러한 문제를 해결하기 민간의 선투자 및 선투자 자금조달을 위해 신용보증기금을 통해 시중금리보다 낮은 금리로 차입하여 활용할 수 있도록 하는 제도도입이 필요하다. 이 경우 공사기간을 단축하여 사업을 완료하더라도 총사업비는 보장되어야 한다. 이는 공사기간 단축, 예산절감 등의 효과도 동시

에 달성할 수 있는 장점이 있다.

넷째, 각종 지역개발 관련 사업에 민간참여를 용이하게 하기 위해서는 진입 장벽인 각종 규제를 완화할 필요가 있다. 민간기업이 참여하는 관광·레저 사업 추진, 다양한 지역개발사업에 참여를 용이하게 개별 규제뿐만 아니라 패키지 사업의 규제를 완화하는 방안이 강구되어야 한다.

다섯째, 특정부분의 민간참여에 대하여는 수익성 보장, 인센티브 차원에서 세제의 감면도 고려해 볼 필요가 있다. 현재 기업이전과 관련하여서는 입지, 고용 고용보조금, 저렴한 임대료 인센티브 및 세제감면이 이루어지고 있다. 민간참여를 활성화하기 위해서는 기업이전과 유사한 인센티브의 제공도 필요하다. 또한 정부공모방식 제도도 도입할 필요도 있다.

〈표 4-9〉 민간투자 사업의 추진방식의 비교

단계	정부고시사업	정부공모사업	민간제안사업
대상사업 발굴	- 주무관청·지자체 - 35개 시설대상 - 민간투자심의위원회 심의 필요	- 주무관청·지자체 - 대상시설의 제한 없음	- 최초 제안자 - 타당성분석 시행 - 35개 시설대상 - 기본/실시 설계 →개략 총사업비의 추정
예비타당성 조사	- 시행 → 추진유무결정 - 경제성/재무적 타당성이 인정될 경우 추진	-	-
타당성 조사	- 시설사업기본계획 수립 → 기본/실시 설계 → 개략적 총사업비 추정	-	-
대상사업 고시	- 지정/고시 → 민간부문 사업계획서 제출/평가	- 대상사업 공모 - 민간부문 기본/실시 설계 → 개략 총사업비 추정 → 사업계획서 제출/평가	- 제3자 제안 공모 → 사업계획서 제출/평가
협상	- 국고지원필요시 주무관청과 협의로 결정	- 국고지원필요시 주무관청과 협의로 결정	- 국고지원필요시 주무관청과 협의로 결정
사업시행자 결정	- 협상에 의한 사업시행자 결정	- 협상에 의한 사업시행자 결정	- 협상에 의한 사업시행자 결정
용지매입/보상 운영/관리	- 주무관청 및 사업시행자 - 사업시행자 시행	- 주무관청 및 사업시행자 - 사업시행자 시행	- 주무관청 및 사업시행자 - 사업시행자 시행

자료: 왕세중(2004).

#### 4. 지방발전기금(가칭) 신설

광역경제권 추진과 더불어 지역의 경쟁력을 강화하는 차원에서 수도권 규제 완화가 추진되고 있다. 수도권 규제완화는 지방으로의 기업입지를 약화시키고 수도권 집중을 가중시키게 될 것이다. 한편, 우리나라 조세체계 상 지방의 공단 조성 및 기업입지 등 지역경제활성화의 과실이 지방재정수입에 연결되지 못하는 점이 계속하여 지적되고 있다. 이러한 측면에서 지방소득세, 지방소비세의 도입 논리가 있음에도 쉽게 시행되지 못하고 있으며, 지방의 기업유치 등 기업 활동 과실의 일정분을 인센티브 방식으로 운영하고자 하는 대안이 모색되기도 하고 있다.<sup>14)</sup>

지역발전 정책의 전환인 광역경제권의 추진을 원활히 하기 위해서는 수도권 으로부터 발생하는 수입의 일부를 다른 광역경제권의 육성을 위한 재원으로 활용할 필요가 있다.

예를 들면, 지방소득세, 지방소비세를 도입할 경우, 수도권 규제를 완화할 경우에 수도권 자치단체에 세수입이 증가하고 법인세 등의 국세징수가 증가하고, 각종 부담금 등이 증가하게 될 것이다. 국가정책 혹은 제도의 변화에 따라 추가로 발생하는 재원의 전부 혹은 일부로 다른 광역경제권 혹은 자치단체를 위한 “지방발전기금(가칭)”을 설치하여 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다.

재원의 지원방법은 새롭게 신설되는 지역·광역발전특별회계를 통하여 다른 광역경제권 혹은 자치단체에 배분할 수 있다. 또 다른 방법으로 일종의 “지역발전교부금” 형태로 특정목적사업을 대상으로 배분공식 혹은 공모에 의해 배분하는 새로운 교부금제도를 도입할 수도 있다.

14) 정부에서는 지방의 기업유치 노력을 강화하기 위해 해당 지역에서 징수한 법인세, 부가치세 등의 일정분을 해당지역에 배분하는 지역발전인센티브제의 시행을 고려하고 있다.

### 가. 지역·광역발전특별회계로 전출 활용

광역경제권의 추진으로 수도권은 경쟁력이 강화될 수 있다. 그리고 수도권 규제완화 등은 더욱 많은 집적이 발생할 수 있다. 수도권의 각종 개발이익, 규제완화로부터 발생하는 추가적 이익 등의 수입을 재원으로 하는 지방발전기금을 설치하여 다른 광역경제권 혹은 지방자치단체의 발전을 유도하는 지역기반의 형성에 재원을 지원해야 한다. 그 방법의 하나가 지방발전기금의 재원을 지역·광역발전특별회계로 전출하여 활용 할 수 있는 것이다. 이는 지역·광역발전특별회계의 재원규모를 확대하는 신규재원이 발굴되는 것이다.

이 경우 지역·광역발전특별회계는 국고보조금의 형식으로 지원되기 때문에 용도 및 지방비 매칭이 지방의 부담으로 작용할 수 있다.

### 나. 지역발전교부금(기칭)으로 활용

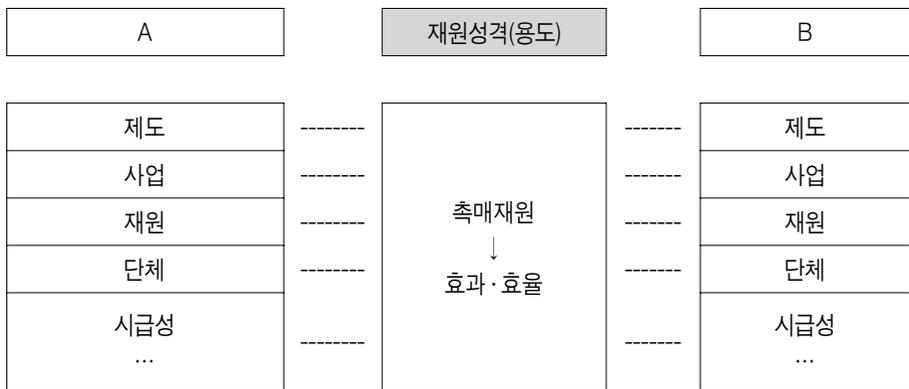
지역발전기금을 지역발전교부금으로 활용할 수 있을 것이다. 지역간 협력·연계사업의 원활한 추진이 광역경제권 지역발전 정책의 주요한 과제이다. 현재의 국고보조금의 운영은 지역간 협력사업의 원활한 추진에는 다소 한계가 있다. 마찬가지로 지역·광역발전특별회계의 운영에 있어서 기초자치단체간, 기초자치단체와 광역자치단체, 광역자치단체간의 연계·협력사업의 추진에 어려움이 있을 수 있다. 이러한 한계를 극복할 수 있는 새로운 교부금제도의 운영이 필요하다. 교부금은 지방비 매칭이 없기 때문에 필요한 사업, 필요한 부분에 재원을 사용할 수 있는 자율성이 있다.

정부에서는 지방교부세제도 개편의 일환으로 지역발전교부세를 도입하려고 시도하였다 중지되었다. 지역발전교부세의 도입배경은 칸막이식으로 운영되는 지방재정제도의 비효율을 보완하고, 지방자치단체에서 필요한 부분에 적시에 활용할 수 있도록 하기 위해 시도하였다. 하지만 논리적 타당성이 있지만 현행 지방교부세 재원의 일부를 재원으로 사용한다는데 대하여 지방으로부터 수용성이 낮아 결국 도입되지 못하였다. 다시 말해, 지방으로 배분되는 재원의 일부를

또다른 형태의 운영방식으로 재원을 배분하는데 따른 문제였다고 본다.

이와 관련 새로운 재원을 지방교부세가 아닌 지역발전교부금으로 지방에 재정지원하는 것은 지방의 재정보전 측면에서나 정부의 광역경제권 지역발전 정책의 원활한 추진 측면에서 설득력이 있을 것으로 보인다. 이러한 점에서 지방발전기금을 신설하여 이 재원을 지역발전교부금으로 수도권을 제외한 지방에 일반재원으로 지원해 줄 필요가 있다. 지역발전교부금의 성격은 제도간, 사업간, 재원간, 단체간, 시기간을 연결하는 연계·협력·통합의 촉매재원으로 활용될 수 있다.

〈그림 4-1〉 지역발전교부금의 개념도



지역발전정책과 관련된 중앙정부의 교부금 지원의 예는 일본의 지역재생기반 강화교부금을 들 수 있다. 일본의 지역재생 추진은 국고보조금, 지방교부세 및 지역재생기반강화교부금 등을 통하여 재정지원하고 있다. 국고보조금의 경우 각종 지역재생 전략에 따라 각 부처에서 보조금이 지원된다. 지방교부세의 경우 지방교부세제도의 개혁과 더불어 2007년도에 조건불리지역(농산어촌과 낙도)을 위하여 지역진흥비를 신설하였으며, 지역진흥 관련 성과제고를 위하여 특별교부세의 일부를 프로젝트에 대한 일종의 성과교부세로 신설하여 운영하고 있다 (총무성, 2008).

한편, 일본의 경우 지역재생의 추진에 있어 “지역재생기반강화교부금”을 활용하고 있다. 지역재생기반강화교부금은 내각부에서 총괄 운영하며 관련부처와 협의하여 운영한다. 이는 내각부가 지방의 신청(공모)을 받아 예산을 확정된 후 해당부처에 재원을 이관하면 해당부처는 이 교부금에 일부 보조금을 더하여 함께 지원한다. 지역재생기반강화교부금은 지방비 매칭이 없으나 용도 자율성이 제한되며 강력한 사업평가를 한다. 지원단체는 시정촌 및 도도부현 단독사업 뿐만 아니라 시정촌과 시정촌, 시정촌과 도도부현, 시정촌과 특별행정기관 등과의 공동사업에 지원된다. 지역재생기반강화교부금은 3가지 종류가 있으며 도로정비교부금(시정촌도, 광역농도, 임도), 오수처리시설정비교부금(공공하수도, 집락배수시설, 정화조), 항만정비교부금(지방항만시설, 제1종 어항 및 2종 어항시설)이다. 지역재생기반강화교부금은 자치단체간 협력사업에 활용되고 있음을 볼 수 있다. 이외 내각부가 지역재생전략의 추진과 관련한 재정지원은 지역주체(지역주민과 민간단체) 설립 지원, 금융지원(이자보전), 저탄소정책 지원 등을 하고 있다. 2008년 기준 지역재생기반강화교부금은 171,722백만엔으로 2005년 137,700백만엔에서 계속 증가하고 있다(日本 内閣部, 2008).

### 제3절 지역·광역발전특별회계 운영방안

#### 1. 기본방향

우리나라의 지역발전정책이 광역경제권 전략으로 전환되면서 이를 위한 국가의 재원조달 및 운영, 지방에 대한 지원시스템의 핵심으로 국가균형발전특별회계를 지역·광역발전특별회계로 확대·개편하여 운영하기로 하고 있다. 여기서는 광역경제권 추진지원을 위한 재원조달 및 운영시스템으로 국가균형발전특별회계를 지역·광역발전특별회계로 확대·개편하는 방안을 전제로 운영방안을 모색하고자 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 접근이 필요하다.

첫째, 국가균형발전특별회계의 운영시에 노정되었던 문제점부터 해결해야 한다. 기본적으로 국가균형발전특별회계의 신설은 지역개발관련 여러 부처 혹은 회계로 운영되어 중복투자, 연계부족, 재원의 비효율, 지역발전 성과부족 등의 문제를 해소하고자 단일회계로 통합하여 지방의 자율성을 부여하는 측면에서 포괄보조금화하여 재정지원을 하는 방식을 채택하였다. 하지만 국가균형발전특별회계의 운영과정에서 다음과 같은 한계 내지는 문제점이 있었다(한국지방행정연구원, 2005).

- (1) 재원규모 과소
- (2) 부적절 사업 존재
- (3) 타부처 사업과 유사중복사업 존재
- (5) 국고보조사업의 운영방식과 동일
- (4) 포괄보조금의 불완전한 운영
- (6) 기존 국고보조사업 중심운영으로 신규사업 추진 곤란
- (7) 사업추진 여부 중앙부처 결정으로 지방자율성 미흡
- (8) 여러 부처 협의절차로 사업추진 및 운영과정 복잡

둘째, 국가균형발전특별회계의 문제점을 해결하면서 동시에 광역경제권 지역발전정책의 방향을 고려하여 운영하는 방안을 모색할 필요가 있다. 지역·광역발전특별회계의 운영과 관련하여 고려해야 할 새로운 사항은 다음과 같은 것들이 있다.

- (1) 기초생활권, 광역경제권 추진방향과 내용(추진사업)
- (2) 지역주도의 지역개발과 광역지역의 경쟁력 강화(지방자율)
- (3) 별도의 집행기구 두지 않고 현행 행정단위 수용(추진체계)
- (4) 시도간, 시군간, 시도와 시군간 협력사업 권장(협력사업)
- (5) 광역경제권의 단계적 추진으로 현재 기반조성 단계(형성과정)

셋째, 지역·광역발전특별회계의 운영에서 가장 중요한 핵심은 재정지원방식

의 결정이다. 현행 국가균형발전특별회계는 재원지원방식이 시도자율편성(또는 시군구자율편성), 국가직접편성의 2가지의 형태로 운영하고 있다. 여기서 자율편성사업은 포괄보조금에 해당하고 국가직접편성은 기존의 국고보조사업과 동일한 형태이다. 향후 지역·광역발전특별회계에서 양자의 방식을 어떻게, 어느 정도 운영할 것인가 매우 중요하다. 기본적으로 지방의 자율성 측면에서 포괄보조의 비중이 높아야 할 것이다. 다만 포괄보조의 방식을 현행 방식 혹은 다른 방식을 택할 것인가는 정책방향 및 사업성격 등을 고려하여 결정할 필요가 있다. 그리고 포괄보조의 방식의 운영은 지방의 도덕적 해이를 방지하기 위하여 사후평가가 필요하다.

넷째, 광역경제권 지역발전정책과 관련한 재원지원은 지역·광역발전특별회계로만 운영되는 것이 아니며, 다른 국고보조사업이나 사업 성격상 다른 특별회계를 설치하여 운영하고 있다. 지역·광역발전특별회계의 운영이 일반국고보조, 다른 특별회계, 지방교부세제도 운영과도 연계되어 운영될 수 있도록 해야 할 것이다.

다섯째, 본 연구에서는 이상의 논의를 종합하여 지역·광역발전특별회계의 바람직한 운영방안을 모색해 보는데 중점을 두며 개별 사안에 대한 구체적인 대안 모색은 후속연구 혹은 정부정책의 방안연구로 미루기로 한다.

## 2. 특별회계 규모의 확대·개편

국가균형발전특별회계의 개선은 재원확대와 운영 합리화에 있다. 여기서는 재원확대에 대해서 언급하고 운영에 대하여는 후술하기로 한다.

2005년도에 신설된 국가균형발전특별회계는 소관 부처별로 일반회계 및 다수의 특별회계를 통해 분산 추진하고 있던 균형발전 관련사업을 통합·지원함으로써 수요자인 지방의 특성 및 사업 우선순위에 따른 지역개발을 지원하고 있다. 그동안 국가균형발전특별회계의 재원은 2005년 5.5조원에서 2007년 6.8조원('08년 이관사업분 제외)으로 23% 정도 증가하였다. 2007년도부터 제주계정 설치에

따라 특별행정기관 이관 및 자치경찰 도입에 따른 재원분이 증가하여 2008년도에는 7.6조원으로 증가하였다. 정부의 국가재정운영계획(2007~2011)에 따르면 2007년 7조 1,498억원에서 2011년 9조 3,319억원으로 증가될 계획이었다. 반면 2008년도 국가재정운영계획에는 국가균형발전특별회계 및 지방재정 투자에 대한 계획이 없다.

〈표 4-10〉 국가균형발전특별회계 재원규모

(단위:억원)

	'05	'06	'07
국고보조금	153,502	183,316	209,006
균특회계	54,930	59,067	67,929 <sup>1)</sup>
(비중,%)	35.8	32.2	32.5

주 : \* '08년 이관되는 사업 제외

〈표 4-11〉 국가균형발전특별회계 투자계획(2007-2011 국가재정운영계획)

(단위:억원)

	'07	'08	'09	'10	'11
국가균형발전특별회계	71,498*	76,227	81,334	87,032	93,319
증가율		6.6	6.7	7.0	7.2
	연평균 6.9%				

주 : \* '08년 이관되는 사업 제외시 67,929억원

한편, 새정부의 지역발전정책이 균형발전에서 창조적 광역발전으로 전환함과 동시에 광역경제권 육성을 위한 재정지원으로 기존의 국가균형발전특별회계를 9조원 내외의 새로운 회계(지역·광역발전특별회계)로 확대·개편하여 2010년부터 운영할 예정이다. 재원규모는 2007년 7.6조원 기준에서 1.4조원 정도 확대하는 것으로, 규모 확대는 타 회계 사업이관과 신규재원 발굴이다.

## 가. 자원규모

정부에서는 광역경제권 추진을 방법으로 기존의 국가균형발전특별회계 7.6조원(2007년 기준)에서 9조원 내외의 지역·광역발전특별회계(가칭)로 확대·개편하여 운영할 계획이라고 발표했다.<sup>15)</sup> 재원의 확대는 타회계 사업의 이관과 신규 재원 발굴을 통해서 한다는 것이다.

재원규모의 적정규모를 논하기는 어렵지만 다음과 같은 이유에서 10조원 이상의 규모는 되어야 한다.

우선, 재원의 규모는 광역경제권 추진과 관련된 타회계 사업의 흡수가 필요하며, 일반회계, 다른 특별회계, 기금회계 등의 사업을 흡수할 필요가 있다

둘째, 국고보조율 인상, 차등보조율 운영 및 각종 인센티브(평가 등) 적용 등을 위한 재원의 순증이 필요하다. 특히 재원규모의 확대에서 순증이 미흡한 상태로 타 회계 사업의 이관 중심으로 할 경우 지방자치단체의 재정운영에 어려움이 발생하여 효율적인 사업추진이 곤란 할 수 있다.

셋째, 정부가 계획하고 있는 재원규모인 9조원 정도는 2007년도 기준 연평균 증가율 6.9%를 고려하면 1조원 남짓을 타회계로부터 흡수하는 규모이다. 다시 말해, 9조원 규모의 지역·광역발전특별회계(가칭)는 순증 없이 타 회계 사업의 이관을 통한 확대이다. 하지만 광역경제권 사업이 국가 혹은 광역적 성격이 강하고 기초생활권 사업도 지방재원의 보전 차원에서 보조율을 인상할 필요가 있다. 여기에 차등보조 및 각종 인센티브를 위해 재정의 순증이 필요하다. 하나의 예로 국고보조율을 10% 포인트 정도만 인상한다 하여도 10조원 정도가 필요하다고 볼 수 있다.<sup>16)</sup>

15) 국가균형발전위원회 및 기획재정부, “상생·도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략” 및 “지역경쟁력 제고를 위한 재정·세제지원 및 규제완화”, 청와대 보고자료(1차 보고), 2008. 7.

16) 국가균형발전특별회계 신설 후 지역발전을 위한 바람직한 정도의 재원규모에 대하여 지방자치단체에 설문한 결과 10조원 정도에 응답한 자치단체의 비율이 33.3%로 가장 많았다(한국지방행정연구원, 국가균형발전특별회계의 개선방안, 2005 참조).

## 나. 사업조정을 통한 재정규모 확대

국가균형발전특별회계의 지역·광역발전특별회계로의 개편과 더불어 사업조정이 필요하다. 사업의 조정은 지역·광역발전특별회계로의 운영에 적합하지 않은 사업은 타 회계로 이관하고, 일반회계를 포함하여 다른 특별회계 사업 중 지역·광역발전특별회계에 적합한 사업은 이관 받아야 한다.

우선, 현재 국가균형발전특별회계의 사업 중에는 회계의 취지에 부적합한 사업들이 있다. 예를 들면, 재해예방 등 국가가 직접 수행할 필요가 있는 사업이 대표적이며, 극히 일부 자치단체에 해당하는 국지적인 행사성 사업, 문화재·양묘·환경오염관리 등 일반회계나 관련 다른 특별회계가 있는 사업들은 관련회계로 이관하는 것이 필요하다.<sup>17)</sup> 균특회계의 지역·광역발전특별회계로의 확대·개편시 이들 사업은 타 회계로의 조정이 필요하다.

한편, 지역간 협력·연계 사업 등의 신규사업, 농·산·어촌의 소득·생산기반 확충, 친환경농업인프라 사업 등의 농산어촌 지역개발사업, 지역문화진흥 및 문화도시 조성 등의 지역문화 관련 지역개발사업, 지역연구 및 지역특화 사업육성 관련사업 등은 지역·광역발전 특별회계로 흡수할 필요가 있다. 또한 경제자유구역, 산업단지 등 성장거점 지원사업과 광역도로·광역철도 등 지역 SOC 구축 사업도 흡수할 필요가 있다. 이러한 측면에서 현재 일반회계 사업 중 새로운 지역발전 정책을 효율적으로 추진할 필요가 있는 사업은 지역·광역발전 특별회계로 이관할 필요가 있다. 또한 2008년 기준 19개의 특별회계 중 새로운 지역발전 정책에 부합하는 국고보조사업이 포함되어 있는 것은 국가균형발전특별회계 외에 농어촌구조개선특별회계, 교통시설특별회계, 환경개선특별회계, 행정중심복합도시특별회계, 혁신도시건설특별회계 등 5개의 특별회계가 있다. 이 중 환경개선특별회계, 행정중심복합도시특별회계, 혁신도시건설특별회계는 나름대로 특수목적이 있는 반면 농어촌구조개선특별회계와 교통시설특별회계는 광역경제

17) 국가균형발전특별회계의 대사업 중 적절하지 않은 사업이 있음은 선행연구에서 지적한 바 있다. 지방자치단체를 대상으로 설문한 결과 상당히 많은 사업이 적절치 못하다는 응답이 있었다(한국지방행정연구원, 2007 : 63, 및 108).

권 추진사업과 밀접한 관계가 있는 사업들이 포함되어 있다. 현재 농어촌구조개선특별회계의 농산어촌 개발관련 일부사업이 균특회계에 포함되어 있지만 농산어촌 개발 및 산업진흥 관련사업의 확대 이관이 필요하다. 교통시설특별회계는 2008년 예산으로 13조원 정도로 운영되고 있으며 균특회계에는 포함되어 있지 않다. 하지만 광역경제권 추진을 위한 지역·광역발전특별회계로 개편될 경우 교통시설특별회계의 광역도로 및 광역철도, 산업단지관련 도로사업들을 이관하는 것이 지역·광역발전특별회계의 취지에 부합한다. 광역경제권 추진사업의 많은 부분이 광역적, 지역간 연계의 도로 등의 SOC 사업을 계획하고 있기 때문에 교통시설특별회계에 있는 관련 사업을 이관하여 추진하는 것이 바람직하다.

〈표 4-12〉 일반회계 및 특별회계 중 지역·광역발전특별회계로 이관 검토

회계별	사업내용	이관 가능성
일반회계	지역발전사업 전반	광역경제권 관련사업(신규사업) 편입
특별회계		
농어촌구조개선특별회계	농어촌구조개선사업 등	농산어촌 개발 및 산업진흥 관련 사업 편입 확대 필요(현재 낙후지역민 농산어촌 개발촉진사업이 지역개발계정에 편입된 상태임)
교통시설특별회계	도로·철도·공항·항만 확충사업	광역 도로및철도, 산업단지 도로 등 일부사업 편입 필요
환경개선특별회계	환경개선사업 투자·관리	일부 편입 필요
행정중심복합도시특별회계	행정중심복합도시 건설사업	별도 계정
혁신도시건설특별회계	혁신도시건설 사업	별도 계정

## 다. 신규재원을 통한 자원규모 확대

새로이 신설되는 지역·광역발전특별회계의 재원확대는 타 회계로부터의 재원확대뿐만 아니라 광역경제권 관련 신규사업 추진, 기준보조율 인상, 인센티브

재원 등을 위해 새로운 재원이 조달되어야 한다. 신규재원의 조달이 없이 기존 회계간의 조정만을 통하여 재원을 확대할 경우 기존 사업추진에 방법만을 달리 한 것에 불과할 수밖에 없다. 이러한 문제는 현재의 국가균형발전특별회계의 운영에서 여러 부처 혹은 회계에서 추진하던 사업을 하나의 회계에 통합하여 운영하지만 지방에 실질적인 재원증가가 없는 문제점을 답습하게 된다. 따라서 지역·광역발전특별회계에서는 부처간 혹은 회계간 조정을 통한 통합 후에 추가적인 신규재원이 조달되어야 한다. 신규재원은 일반회계 전입금 확대, 기존 기금 및 새로운 기금신설의 전입, 부담금 귀속, 수도권 규제완화로 발생하는 추가수입의 활용 등을 통하여 조달·확대할 수 있다.

첫째, 지역·광역발전특별회계의 신규재원으로 우선 일반회계로부터의 전입금이 증가하여야 한다. 일반회계 전입금의 확대는 광역경제권 신규사업 추진, 지역간 연계·협력사업 추진, 보조율 인상, 인센티브제 활용의 재원조달 측면에서 필요하다. 현재 국가균형발전특별회계의 경우 2008년 기준으로 총재원 76,382억원 중 40.8% 정도가 일반회계 전입금이다. 나머지는 국세인 주세, 특별회계 전입금 및 법정부담금으로 구성되어 있다.

둘째, 우리나라에는 다양한 기금이 있으며 이러한 기금의 효율적 사용과 지역발전 정책과 연계하는 측면에서 활용될 수 있다. 지역·광역발전특별회계 재원조달에 있어서 기금을 활용할 경우 이미 지방에 이전되는 부분은 제외하여 검토할 필요가 있다. 예를 들면, 복권기금의 일부를 활용할 수 있을 것이다. 복권기금은 2008년 기준 우리나라 중앙기금 60종 중 지방의 지역개발사업에 활용되는 대표적인 기금이다. 복권기금의 배분은 법정배분사업에 30%, 공익사업에 70%가 배분되며 2006년말 기준 79,003억원이 배분되었다. 이중 제주특별자치도에 20.145%, 기타 지방자치단체에 20.145%가 배분되며 나머지는 복지, 문화사업 등에 활용된다. 제주특별자치도와 지방자치단체에 배분되는 몫을 제외한 다른 사업에 배분되는 몫의 일정분을 지역·광역발전특별회계에 배분될 수 있도록 하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 또한 4대강수계관리기금(한강, 금강, 낙동강, 영산강·섬진강)도 지역의 환경기초시설 및 숙원사업 등 지역개발사업에 활용되

는 점을 고려하여 일정분을 활용할 수도 있을 것이다. 4대강수계관리기금의 활용은 지역간 연계·협력사업의 추진과 관련하여 활용할 필요가 있다. 그러나 4대강수계관리기금은 현재 전액 지방자치단체의 재원이라는 점에서 지역·광역발전특별회계의 재원으로 활용하는데 다소 한계가 있지만, 광역경제권 추진을 위해 지역간 연계·협력사업의 추진이라는 점에서 고려할 필요가 있다. 또한 새로운 기금을 신설하여 이 재원을 활용하는 방안도 검토할 필요가 있으며, 이에 대하여는 후술하기로 한다.

넷째, 중앙정부에 귀속되는 부담금 재원을 활용할 수 있을 것이다. 2007년에 징수된 부담금 총액은 14조 3,650억원으로, 이들 부담금은 중앙정부 기금(52.9%), 특별회계(23.3%), 지방자치단체(12.4%), 공단 등 기타기관(11.4%)에 귀속되고 있다. 현재 건설교통부 소관 개발제한구역훼손부담금 100%, 개발부담금 50%, 과밀부담금 50%, 기반시설부담금 30%가 국가균형발전특별회계에 귀속되고 있다. 지역·광역발전특별회계에 광역도로 및 철도, 경제자유구역 및 산업단지 기반도로 사업 등이 포함될 경우 교통시설특별회계로 귀속되는 광역교통시설부담금분(40%)은 사업과 연관되어 귀속되게 된다.<sup>18)</sup> 환경부 소관의 4대강 물이용부담금은 각각 4대강수계관리기금으로 귀속되고 있지만 부담금의 일정분을 지역·광역발전특별회계에 귀속할 수도 있다. 특히, 중앙정부 및 기타기관에 귀속되는 부담금 중 지역발전사업과 관련된 부담금의 경우 일정분을 귀속할 수 있는 방안이 모색되어야 할 필요가 있다.

18) 2007년도 광역교통시설부담금은 153,891억원으로 교통시설특별회계에 40%인 61,556백만원이 귀속되었으며 나머지는 지방자치단체에 귀속되었다. 개발제한구역훼손부담금 및 광역교통시설부담금 등 부담금의 지역·광역발전특별회계에 대한 귀속에 대하여 부정적인 견해도 있다(김은경, 2008)

〈표 4-13〉 국가균형발전특별회계에 귀속되는 부담금의 내역

(단위 : 백만원, %)

회계별	징수액('07년도)	귀속액('07년도)
개발제한구역훼손부담금	132,284	132,284(100)
개발부담금	188,162	94,081( 50)
과밀부담금	183,173	91,587( 50)
기반시설부담금	383,184	114,955( 30)

자료 : 기획재정부, 2007년도 부담금운용보고서, 2008

### 3. 계정운영 및 사업재편

#### 가. 광역경제권 계정 신설

우리나라 지역발전정책의 재정지원 수단이라는 측면에서 현행 국가균형발전특별회계와 지역·광역발전특별회계는 그 운영목적이 동일하다. 그러나 지역발전정책의 추진방법이 전자는 지역간 균형발전인 반면, 후자는 지역주도의 지역개발과 동시에 광역경제권별 경쟁력 강화를 지향한다는 점에서 다르다고 볼 수 있다. 따라서 지역주도의 지역개발과 광역경제권별 경쟁력 강화를 달성할 수 있도록 하는 지원체제로의 변경이 필요하다.

국가균형발전특별회계는 별도의 제주계정을 제외하면 지역SOC 등 지역개발 중심의 지역개발계정과 지역산업 진흥 중심의 지역혁신계정으로 구분하였으며 운영의 기본방향은 지역간 균형발전에 초점을 두었다.

광역경제권 지역발전 추진은 시·군단위의 기초생활권, 1~3개의 시·도로 구성된 광역경제권, 그리고 특정지역을 벨트로 하는 초광역개발권으로 구분하여 추진하고 있다. 이러한 지역발전 추진전략에 연계하여 지방자치단체에 재원을 지원하기 위해서는 현행 계정간 사업의 조정 및 광역경제권 사업 추진을 위한 계정이 필요하다. 현행 계정을 기초생활권계정(지역계정), 광역경제권계정(광역경제권 등)으로 하고 이에 부합하게 사업을 조정할 필요가 있다(<표 4-14> 참조.

이 경우 조정기준의 재원투자의 파급효과를 고려하여 조정할 필요가 있다(<표 4-15> 참조).

〈표 4-14〉 광역계정 신설 방안

현행	지역개발계정	지역혁신계정
개선	지역계정	광역계정
유형	기초생활권	광역경제권·초광역개발권
파급효과	국지적(시·군)·지역적(시·도)	광역적(광역경제권)·국가적(국가전체)
계정간 조정(예)	- 혁신에서 개발계정으로 예) 지역문화산업연구지원 - 일반·교특회계로부터 이관	- 개발에서 혁신계정으로 예)국가지원지방도로 건설 - 일반·교특회계로부터 이관

〈표 4-15〉 투자재원 혜택의 파급효과 및 사례

구분	파급효과 범위	사례
국가적	- 재원투자의 혜택이 전국적인 사업 - 국가차원의 최저수준을 달성하기 위한 사업 - 국가표준사업 등	접경지역 개발, 남해안 관광벨트사업
광역적	- 재원투자의 혜택이 광역적인 사업 - 누출효과(spill-over effect)가 광역적인 사업 등	지방산업단지공업단지, 국가지원지방도로 건설, 내포문화권도로 건설, 농공단지조성, 백제역사재현단지조성
지역적	- 재원투자의 혜택이 지역적인 사업 - 지방공공재를 생산하는 사업 등	지역특성화연구개발, 구미디지털산업관, 지방기술혁신사업
국지적	- 재원투자의 혜택이 가장 좁은 사업 - 특정 지역에 위치하는 공공재 사업 등	지역산업마케팅, 화훼수출단지조성, 지역신용보증재단보조, 외국인투자유치, 농산물산지유통센터건립, 노인건강체육시설, 유통단지진입도로, 생활체육공원, 지방체육시설 등

### 나. 유사중복사업의 통·폐합

국가균형발전특별회계의 대상사업에 대한 유사·중복은 지적되어 왔으며 이로 인해 재원투자에 비해 성과가 낮다는 비판도 받아왔다. 중복투자의 경우 기존에 시설이 있음에도 유사사업을 추진하여 이용률이 저조하고 운영비의 증가로 지방자치단체의 재정부담을 가중시킨다는 지적도 있다(하봉정·김재훈, 2008)

국가균형발전특별회계 사업 중에는 소관부처 내 사업간 유사사업, 부처간 유사사업으로 중복되어 있다. 사업성격으로 볼 때 지역개발계정 중 농림식품부의 농촌마을 종합개발과 어촌종합개발이 마을단위의 사업으로 유사사업이다. 또한 낙후지역개발과 관련하여 여러 부처에서 추진하고 있는 도서개발, 접경지역개발, 소도읍 육성, 신활력지역 사업, 농촌마을종합개발사업, 농어촌생활환경정비, 어촌종합개발, 산촌생태마을조성, 개발촉진지구지원 사업 등도 유사·중복사업의 측면이 있다.

또한 지역혁신계정 사업 중 산학협력중심(전문)대학 육성사업, NURI사업, 특성화 사업도 유사점이 있다는 지적도 있다.

〈표 4-16〉 유사사업(지역혁신계정)

구분	산학협력중심(전문)대학 육성사업	NURI사업	특성화사업 (수도권, 전문대)
유사점	- 사업주요내용 • 주문형 인력양성 • 산학협력분야 지원(중점) • 산학클러스트 구축  - 사업참여 학과 유사중복 - 사업재원 : 균특	- 사업주요내용 • 주문형 인력양성 • 참여학생 장학금지급 • 산학협력분야지원(부분) • 지역혁신클러스트 구축 - 사업참여 학과 유사중복 - 사업재원 : 균특	- 사업주요내용 • 주문형 인력양성 • 참여학생 장학금지급 • 산학협력분야지원(부분) - 사업참여 학과 유사중복 - 사업재원 : 균특

자료 : 한국직업능력개발원(2007)

유사·중복사업의 통·폐합은 우선 부처내 유사사업을 통·폐합하고, 부처간

유사사업도 통·폐합할 필요가 있다. 이는 재원의 효율적 사용뿐만 아니라 포괄보조금의 운영방법 설계의 전제가 된다. 단위사업 단위이든 정책사업 단위이든 부처간 사업단위이든 통·폐합이 전제되지 않으면 다양한 지원방식을 선택하여야 하기 때문에 제도의 설계가 복잡하고 재정의 비효율이 발생할 수 있다.

하지만 무리하게 통·폐합 할 경우 무리가 따르므로 우선 부처내, 그리고 부처간 통·폐합도 고려할 필요가 있다. 부처간 통·폐합이 전제되어야 영국의 RDA형 포괄보조금제도의 운영을 기대할 수 있을 것이다.

## 다. 사업의 블록화

### 1) 지원방식을 고려한 사업블록화

현재 지역개발계정의 대부분, 지역혁신계정의 일정부분은 각각 하나의 포괄보조금화 하여 운영하고 있다. 현재 지역개발계정 중 시·도자율편성사업은 SOC 등 일반적인 지역개발사업을 묶음으로 공식에 의해 배분함으로써 포괄보조금으로 운영하고 있다. 시군구자율편성사업은 도서, 오지 등 낙후지역사업의 성격으로 신청에 의해 배분하지만 일정부분 내 예산운영의 자율성을 부여하여 특정부분에 대하여 포괄보조로 운영하고 있다. 지역혁신계정 중 시도자율편성사업은 지역진흥사업 중 기추진사업을 대상으로 신청한도 내에서 자율성을 주어 일종의 포괄보조 지원하고 있다. 나머지는 국고보조사업과 동일하게 국가가 직접 편성하여 배분하고 있다. 종합컨대, 현재 국가균형발전특별회계는 ① 공식에 의해 배분하는 포괄보조금, ② 특정 사업군의 범위내, 신청한도내에서 사용의 자율성을 인정하는 포괄보조, ③ 국가가 직접편성하는 국고보조금 방식으로 운영하고 있다.

이와 같이 지원방식을 공식에 의한 배분, 일정범위 내에서 사용의 자율성을 인정하는 포괄보조, 국가직접 직원방식 결정의 3가지 유형에 시·도 대상 혹은 시·군 대상을 고려하여 사업을 블록화 할 수 있다.

〈표 4-17〉 균특회계 편성체계

계정		지역개발사업계정	지역혁신사업계정	제주특별자치도계정
지자체 자율 편성	시·도	①시·도 자율편성사업	④지자체(시·도) 자율편성사업	⑥자율편성사업 ⑦균형발전기반지원사업 ⑧특별지방행정기관 이관 사무수행경비 등*
	시·군·구	②균형발전기반지원사업	-	
국가직접편성		③국가직접 편성사업	⑤국가직접 편성사업	⑨국가직접 편성사업

주 : 음영부분이 포괄보조금(화)에 해당함

참고로 완전한 포괄보조금을 운영하는 방식으로 지역·광역발전특별회계 전체, 혹은 계정별 전체를 대상으로 포괄보조금을 운영할 경우 사업블럭화는 고려하지 않아도 된다.

## 2) 사업성격 및 내용을 고려한 사업블럭화

사업의 블럭화는 우선 투자재원의 파급효과를 고려하여 분류할 수 있다. 투자재원의 파급효과가 시·군 내의 국지적인 장소, 시·도 정도의 지역적 장소, 몇 개의 시·도에 걸친 광역경제권 장소, 국가공간 등의 공간의 범위로 구분해 볼 수 있다(<표 4-15> 참조). 이러한 사업블럭으로 분류하여 재원지원방식을 결정할 수 있을 것이다. 단점은 사업별로 정확히 구분하기 용이하지 않다는 점이 있다.

또한 사업의 블럭화를 사업의 성격 혹은 내용을 기준으로 분류할 수도 있다. 사업의 성격에 의한 분류는 예를 들면, 종합개발사업, 생활기반조성사업, 관광사업, 문화복지사업, 특산품 및 지역산업, 연구개발 및 혁신역량사업으로 분류할 수 있다(<표 4-18, 19> 참조). 한편 사업내용에 따른 낙후지역개발사업, 지역 SOC, 소득창출기반사업, 교육·혁신역량 등으로 분류할 수도 있다. 사업성격 및 사업내용은 명확히 정의하기 곤란하여 양자를 통합하여 분류하는 방법을 택할 수도 있다.

〈표 4-18〉 사업성격에 의한 유형화 및 세부사업 사례

유형	세부사업 사례
종합개발사업	개발촉진지구사업, 농촌마을종합개발, 정주권개발, 산촌종합개발, 어촌종합개발, 소도읍육성, 오지종합개발, 도서종합개발, 접경지역, 신활력사업
생활기반조성사업	주거환경개선, 개발제한구역관리, 국가지원지방도로, 백제문화권 도로건설 등 배수개선, 농업생산기반종합정비, 발기반정비, 국가관리방조제, 지방관리방조제, 한밭대비용수개발, 재해위험지구정비, 자연휴양림 조성, 도시숲 조성, 임도시설, 어장정화시설, 토속어류생태보전, 연안정비사업, 강변여과수개발, 고도정수처리시설, 도서지역식수원개발, 지역정보화
관광사업	녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을조성, 비엔날레지원, 관광지개발, 문화관광자원개발, 유교문화관광자원화, 남해안관광벨트, 청주국제공예비엔날레, 광주디자인비엔날레, 어촌체험관광마을, 해양관광자원개발
문화·복지사업	공립문화시설건립, 노인건강문화시설조성, 생활체육시설 건립, 지역문화유산개발, 무형문화재전수지원, 농업인건강관리실설치
특산품 및 지역산업	농공단지조성, 경지정리, 하도준설, 지역특화사업, 화훼수출단지조성 농지기반조성, 농산물종합유통센터건립, 외국인투자유치, 구미디지털전자산업과, 9개지역산업진흥, 지역혁신특성화시범사업, 지역혁신산업기반구축, 수산물가공산업육성, 자갈치시장현대화, 수산물직매장, 재래시장활성화, 지역신용보증재단보조, 벤처기업촉진지구육성, 창업보육센터건립
연구 개발, 혁신역량	지역연구기반조성, 지역대학우수과학자지원, 대덕R&D특구지원, 국방과학기술혁신사업, 전문대특성화, 지역협력연구센터육성, 지역SW지원센터운영, 소프트웨어활성화지원, 산학연협력체제활성화, 해양생물연구센터설립 등

자료 : 한국지방행정연구원(2005)

〈표 4-19〉 사업내용에 의한 유형화 및 세부사업 사례

유형	세부사업 사례
낙후지역개발 사업	개발촉진지구사업, 농촌마을종합개발, 농촌전통테마마을 조성, 정주권개발, 산촌종합개발, 어촌종합개발, 소도읍육성, 오지종합개발, 도서종합개발, 접경지역, 주거환경개선 등
지역SOC	국가관리방조제, 지방관리방조제, 농지기반조성, 일반용수개발/ 일반경지정리, 개발제한구역관리, 도로건설, 하도준설, 유통단지진입도로/ 노인건강문화시설, 농어촌공공도서관/ 생활체육공원, 노인건강체육시설, 컨벤션센터건립, 야외음악당건립/ 광주종합전시장건립/ 강변여과수개발, 고도정수처리시설/ 도서지역식수원개발, 농어촌생활용수개발/ 지방어항건설/ 목목생산기반조성, 생태숲 조성/ 재래시장활성화 등

유 형	세부사업 사례
소득창출기반 사업	신활력사업, 화훼수출단지조성, 농산물유통센터건립, 씨감자생산기반조성/ 민자유치건설보조/ 관광지개발, 문화관광자원개발, 생태녹색관광자원개발, 유교문화관광자원화, 관광숙박문화단지조성, 대구디자인패션산업육성, 지역문화산업연구센터지원, 지역역삼미디어센터/ 청주국제공예비엔날레, 외국인투자유치/ 수산종묘배양장지원, 수산물위판장 시설, 수산물산지가공시설, 어촌체험마을관광, 수산물유통센터/ 유교관광자원화, 남해안 관광벨트/ 창업보육센터 건립 등
교육, 혁신역량	테크노파크조성, 지역인력양성, 산학협력중심대학지원, 산업단지혁신클러스터, 지방기술혁신산업, 지역혁신산업기반구축, 지역기술혁신센터, 지역혁신산업기반구축, 지역환경기술센터/ 산학연공동기술개발 등

자료 : 한국지방행정연구원(2005)

### 3) 소관부처를 고려한 사업블록화

국가균형발전특별회계 사업의 소관부처는 문화관광부, 농림수산식품부, 지식경제부, 보건복지가족부, 환경부, 국토해양부, 행정안전부, 교육과학기술부, 농촌진흥청, 산림청, 중소기업청, 문화재청, 경찰청 등의 13개 부처이며 지역·광역발전특별회계로 확대·개편될 경우 단위사업 수가 증가하여 200개가 넘는 사업으로 이루어질 것이다.

소관부처별로 단위사업을 적게는 1개 많게는 5개 이내의 정책사업군으로 사업을 블록화할 수도 있다. 이 경우의 사업블록화는 사업의 파급효과, 사업성격, 사업내용을 고려하여 유사한 사업을 묶음화 할 수 있다. 이 경우 사업블록이 많아져서 특정범위별로 소그룹화 되어 포괄보조금의 효과를 거두기가 어려울 수 있다. 보조사업의 통·폐합으로 효과와 일정범위내의 재정자율성이 제고되는 정도이다. 예를 들면, 영국의 RDA는 하나의 묶음으로 지원되기 때문에 지역의 특성을 고려하여 재원 활용의 탄력성이 대단히 큰 반면 사업의 블록화가 많아지면 블록내 자율성은 있지만 블록간 자율성이 없어서 지역발전 보조금을 단일의 회계로 통합한 목적이 훼손된다.

## 4. 지역·광역발전특별회계의 포괄보조금 운영

### 가. 계정별 운영

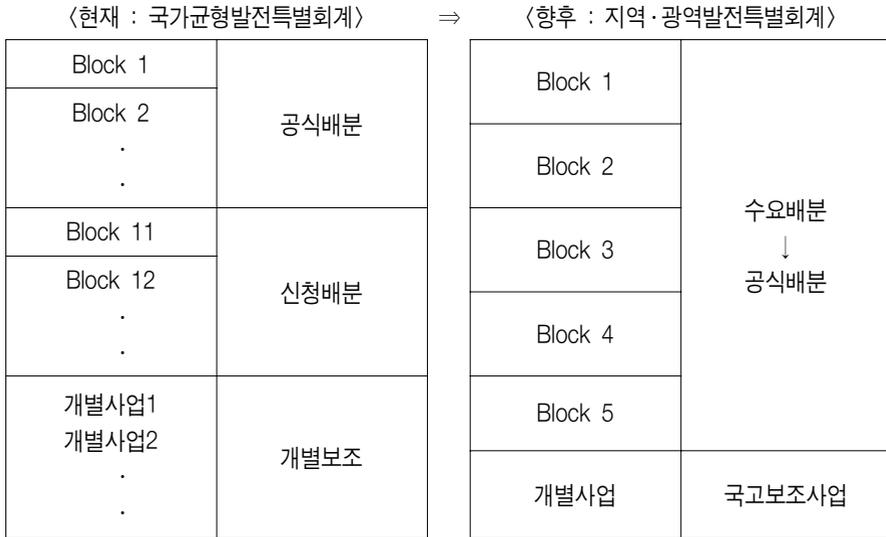
포괄보조금 운영방식은 미국의 CDBG나 영국의 RDA와 같이 단일예산으로 하여 회계전체, 혹은 계정전체를 포괄보조 방식으로 운영하는 방안도 있으나, 우리나라의 경우 사업이 많고, 사업의 성격도 다르고, 지원대상도 기초단체·광역단체·광역경제권으로 배분해야 하기 때문에 이는 현실성이 없다.

완전한 포괄보조금은 사업의 성격이 유사한 보조금을 통합하여 단일의 예산으로 포괄보조금화 하여 지원하면 관련사업의 범위 내에서 지방의 특성에 맞게 자율적으로 활용할 수 있는 장점이 있다. 예를 들면, 지역개발사업의 범위내에서 A단체는 주거환경 개선에, B단체는 지역 SOC 사업에 또 다른 C단체는 빈곤 지역 개발에 지역의 특성에 맞게 활용할 수 있는 장점이 있다.

우리나라 지역·광역발전특별회계 대상사업이 포괄하는 범위가 대단히 크다. 앞서 제시한 바와 같이 기초생활권 사업은 지역계정으로, 시·도 및 광역경제권 사업은 광역계정으로 분리해야 한다. 계정별로 포괄보조하는 방법을 모색하여야 한다.

지역·광역발전특별회계는 단계적으로 포괄보조금제도를 구축하는 접근방식을 제안하고자 한다. 포괄보조금으로 운영하기 위해서는 부처 간 통합이 가능한 사업은 통합하여 사업블록화하고 통합이 불가능한 사업은 부처 내 통합을 하여 사업을 블록화 해야 한다. 그리고 기초생활권 사업은 시·군에 직접 배분해야 하며 광역경제권 사업은 광역자치단체에 배분하는 것이 바람직하다. 만약 부처 간 통합이 이루어지지 않고 부처 내 사업의 통합이 이루어진다면 그만큼 지방의 자율성을 제한하여 지역·광역발전특별회계의 단일회계 운영의 실익이 적어지고 단순히 보조금 통합의 효과만을 나타내는 것이라고 볼 수 있다. 이 과정에서 포괄보조금제도의 운영에 맞지 않는 사업은 국고보조사업으로 환원하여 회계의 정체성을 확립할 필요가 있다.

〈그림 4-2〉 단계적 포괄보조금화 접근



### 나. 지역계정 운영방안

지역계정은 기초생활권 관련 계정이다. 다시 말하면, 시·군에 대한 지역개발 보조금이다. 시·군에 대한 국고보조금이기 때문에 관련 광역자치단체의 재원부담을 동시에 고려해야 한다. 중앙으로부터 시·군에 직접 지원하기 보다는 현재 균특회계의 시·도자율편성사업 같이 시·도에 배분하고 시·도에서 시·군에 시·도비보조금을 더하여 지원하는 방식을 택할 필요가 있다. 그리고 시·군에 직접 지원해야만 하는 사업이 있는 경우는 시·군에 직접 배분될 수 있는 방안도 함께 검토되어야 한다. 예를 들면 낙후지역 개발과 같은 사업은 시·군에 직접 지원되는 시스템으로 설계될 필요가 있다. 지역계정의 경우 상호 성격이 다른 대상사업이 많은 점을 고려하여 사업군으로 구분하여 사업군별로 포괄보조금화하여 배분하는 것이 적절한 방법이다. 문제는 사업군을 어떻게 정할 것인가에 달려 있다. 사업군을 분류할 경우 몇 개 정도로 할 것인가, 그리고 소관부처를 통합할 것인가, 시·도 혹은 시·군 중 어디에 배분할 것인가를 고려해야 한다.

현재 국가균형발전특별회계의 경우 앞서 살펴본 바와 같이 공식에 의한 시·도 배분 및 시·도의 시·군으로 배분 유형, 중앙정부가 직접 시·군에 배분하는 유형, 국가가 사업별로 직접 해당지역·기관에 배분하는 유형이 있다. 어떻게 보면 미국의 CDBG, 영국의 RDA, 일본의 지역재생기반강화교부금의 방식이 모두 합해진 형태를 취하고 있다.

〈표 4-20〉 포괄보조금의 자원배분 유형

CDBG 유형	중앙정부 (부처내사업) (공식배분)	⇒	지방정부 (자율형)	⇒	사업
RDA 유형	중앙정부 (부처간사업) (공식배분)	⇒	RDA(별도기주)	⇒	지방정부 등(사업) (자율형/매칭)
지역재정기반강화 교부금형	중앙정부 (신청)	⇒	중앙정부 (이관)	⇒	지방정부 (보조율 적용배분)

지역계정의 포괄보조금 운영은 다음과 같은 단계적 접근이 필요하다.

첫째, 포괄지원 되는 사업군(분야별 포괄지원)은 여러 가지 현실 여건의 제약을 고려할 때 단기적으로는 다수의 중규모 사업으로 블록화 하여 지원하고, 중장기적으로는 소수의 대규모 사업으로 블록화 하여 지원해야 한다. 다수의 사업으로 블록화 할 경우 포괄보조금의 장점을 살릴 수 없고 단순히 국고보조사업을 몇 개씩 통합한 효과에 지나지 않는다.

둘째, 사업의 통합은 우선 부처 내 사업을 통합하고 단계적으로 부처 간 통합이 이루어져야 한다. 이는 위에서 설명한 맥락과 유사한데 부처 간 통합이 이루어지지 않을 경우 대규모의 사업군 형성이 어렵다. 다시 말해, 부처간 통합이 이루어지지 않으면 포괄보조금의 목적을 달성하기 어렵다.

셋째, 사업군별 재원산정은 지역계정의 총액을 고려하여 전년도 예산, 부처요구, 지방의 수요, 국세 및 중앙정부 예산 증가율 등을 고려하여 사업군별로 재원을 배분해야 한다.

넷째, 지방자치단체로의 배분은 사업군별로 광역자치단체에 배분하는 방법을

택하는 것이 바람직하다. 그 다음 광역자치단체에서 지역특성에 맞게 시·군에 배분하는 경로로 지원해야 한다. 단, 낙후지역개발과 같이 특정지역을 대상으로 하는 사업은 시·군에 직접 배분해야 한다.

다섯째, 지방자치단체의 재원배분 방식은 일정한 공식(회귀방정식 등, 분권교부세 경상수요 및 일반수요의 배분)에 의한 방법과 수요를 산정(우리나라 보통교부세 수요 산출)하여 배분하는 방식이 있다. 본 연구에서는 양자를 검토하지 않았기 때문에 어떠한 방식이 유리하다고는 볼 수 없지만 포괄보조금을 지향하기 때문에 지역개발 계정의 재원배분은 공식으로 배분함을 원칙으로 해야 할 것이다.

여섯째, 지역개발계정은 기초생활권 계정으로 낙후지역개발 관련 사업들이 포함된다. 낙후지역개발 사업은 우선 부처간 여러 사업들을 통합하여 하나의 사업군으로 하여 다른 사업군보다 재원배분을 증가시키고 공식에 의해 배분하는 완전한 포괄보조금형식으로 운영할 필요가 있으며 낙후도를 고려하여 차등지원할 필요가 있다.

## 다. 광역계정 운영방안

광역계정은 시·도사업 및 광역경제권 사업이다. 광역계정은 대규모 사업 및 산업관련 사업으로 완전한 포괄보조금의 운영이 다소 곤란하다. 기초자치단체 수준의 자율성이 강조되기 보다는 국가 혹은 광역적인 차원에서의 재원배분 전략이 우선시되고, 실제 사업수요가 우선시 되어야 할 필요가 있다. 하지만 영국의 RDA는 광역적 차원이지만 포괄보조금으로 운영되는 것은 광역적 SOC, 선도산업 육성, 성장거점 육성 등이 아니고 지역경제활성화와 관련된 소프트 프로그램이기 때문에 가능하다. 광역계정 운영에서도 단계적 접근이 필요하며 SOC 및 주요산업 중심에서 지역경제 활성화와 관련된 지원프로그램으로 전환되고 광역경제권별로 추진체계가 확립될 때까지는 수요를 중심으로 배분하고 프로그램이 전환될 경우 영국 RDA와 같은 배분공식에 의한 포괄보조금의 운영이 필요하다.

광역계정의 운영은 다음과 같은 방식으로 운영될 필요가 있다.

첫째, 단기적으로는 시·도별 수요에 따라 재정을 지원하여 자율적으로 사업을 추진하고 지역간 연계·협력을 유도해야 한다. 지역간 연계·협력사업의 추진에 대하여는 재정적 인센티브를 부여해야 한다.

둘째, 장기적으로 광역계정은 현재의 제주계정과 같이 권역별 계정으로 나누어 운영할 필요가 있다. 권역별 계정을 두고 권역별로 수요를 산정하여 포괄지원하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이 경우 영국의 RDA와 같은 공식에 의해 배분하는 방법도 검토할 필요가 있다.

## 5. 낙후지역 종합개발사업의 「지역포괄보조」 별도 운영

현재 여러 부처에서 낙후지역개발을 위한 다양한 프로그램이 운영되고 있다. 낙후지역을 대상으로 여러 부처에서 개발사업을 하다 보니 유사사업이 중복투자되는 경우도 있다. 낙후지역 개발사업은 행정안전부에서 도서종합개발, 소도읍육성, 접경지역지원, 살기좋은 지역만들기, 농림수산식품부에서 어촌어항관광 조성, 농촌지역개발(농촌생태환경조성, 전원마을 조성, 농촌마을종합개발, 농촌농업생활용수개발), 신활력지원, 국토해양부에서 주거환경개선, 개발촉진지구지원, 살고싶은 도시만들기, 산림청에서 산촌생태마을 조성, 환경부에서 도서지역 식수원지원 등의 사업을 추진하고 있다.

낙후지역 개발사업은 시·군의 특수지역을 대상으로 종합개발, 특정부분지원 등의 사업으로 추진되고 있다. 이러한 점을 고려하여 낙후지역을 대상으로 종합개발사업을 추진할 수 있도록 포괄지원하는 방법을 검토할 필요가 있다. 이 과정에서 사업포괄보조금으로 지원이 가능한 부분은 사업블록화에 포함시킬 필요가 있다.

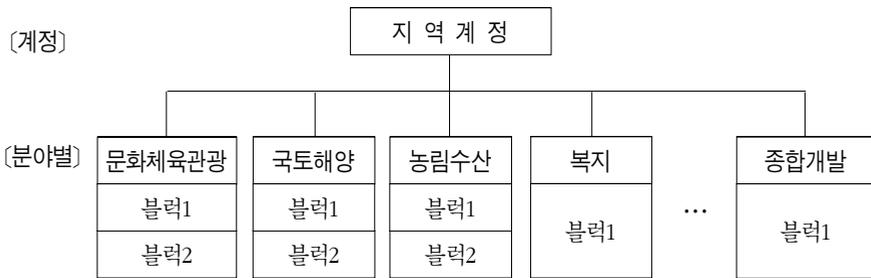
외국에서 운영하는 포괄보조금은, 예를 들면 미국의 CDBG, 영국의 RDA, 일본의 지역재생기반강화교부금은 낙후지역을 대상으로 하는 프로그램이다.

낙후지역의 경우도 낙후 정도를 고려하여 3개 내지 4개 정도로 구분하여 차

등지원 할 수 있으며 낙후도를 고려하여 보조율을 10%~20% 범위 내에서 인상하여 지원하는 방안을 검토할 수 있다. 낙후지역의 분류는 인구증가율, 도로율, 제조업종사자비율, 재정력지수 등을 고려한 낙후도지수를 개발하여 사용할 수 있다. 참고로 KDI에서는 지역낙후도지수를 인구, 경제 기반시설 분야의 인구증가율, 노령화지수, 재정자립도, 제조업종사자비율, 승용차등록대수, 도로율, 의사수, 도시적토지이용율의 지표를 종합한 낙후도지수를 개발하여 예비타당성조사에 활용하고 있다(한국개발연구원, 2001).

### 〈 지역 계 정 〉

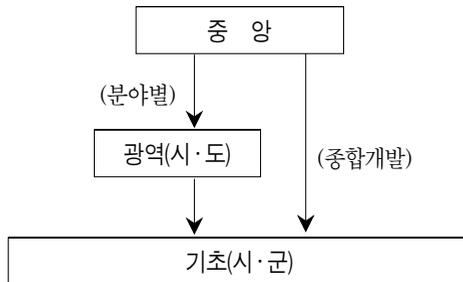
#### ○ 포괄보조금 운영구조



#### ○ 배분방식

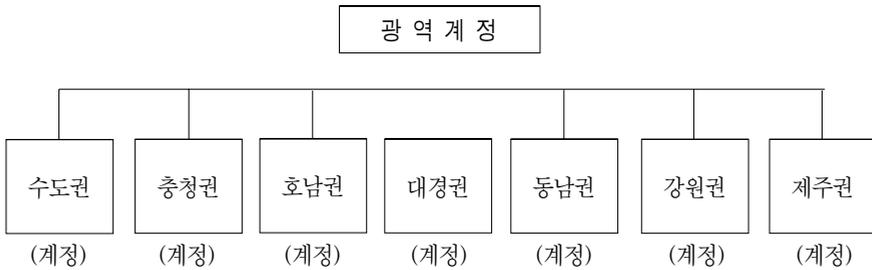
- 분 야 별 : 공식활용(최선), 수요측정(차선)
  - 종합개발 : 공식활용
- ※ 공식 혹은 수요산출 기법 개발 필요

#### ○ 배분경로



〈 광역계정 〉

○ 포괄보조금 운영구조

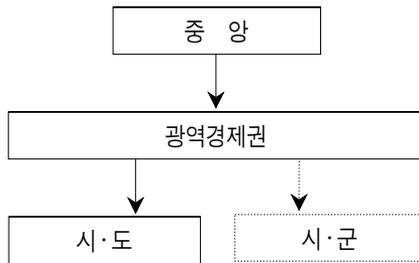


○ 배분방식

- 계정별 :

- 1단계 : 수요측정(보통교부세 산출방식)
- 2단계 : 공식배분(분권교부세 일반수요, 영국 RDA 방식)

○ 배분경로



〈표 4-21〉 부처별 낙후지역개발 유사사업

사업명	소관부처	근거법	성격	사업 내용
도서개발	행안부	도서개발 촉진법	낙후도서 종합개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>호안도로, 마을안길, 농로, 진입로, 관광안내관, 등산로, 농수산물 직판장, 저장고, 마을회관, 복지회관 등 생활 및 생산기반, 문화복지시설</li> </ul>
접경지역개발	행안부	접경지역 지원법	낙후접경 종합개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>교량, 도로, 복지시설, 상하수도, 하천 정비, 소공원 등</li> </ul>
소도읍육성	행안부	소도읍 육성법	소도읍 종합개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역산업진흥(특화산업, 재래시장 활성화, 기반시설 확충, 생활환경 정비, 문화관광활성화</li> </ul>
신활력 지역사업	행안부/ 농식품부	균특법	낙후지역 종합개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>특화산업, 브랜드화산업 등 소득위주의 소프트 사업 및 생활환경 개선, 혁신교육 사업 추진</li> </ul>
오지개발사업	행안부 →농식품부	오지개발 촉진법	낙후오지 종합개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>농경지진입로, 농로확포장, 간이상수도, 도수로, 농산물집하장, 복지회관등</li> </ul>
농어촌생활 환경정비 (농촌정주기반 확충사업)	농식품부	농어촌 정비법	면지역 종합개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>마을안길, 연결도로, 교량, 상하수도, 복지시설, 쓰레기처리장, 하천정비, 빈집 철거, 소공원, 마을광장, 주차장, 수변 공간정비, 관광안내관</li> </ul>
농촌마을종합 개발	농식품부	삶의질법, 농어촌 정비법	마을단위 종합개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>기초생활, 문화복지, 소득, 경관, 환경, 휴양시설, 전통문화체험, 정보화시설 등</li> </ul>
어촌종합개발	해수부 →농식품부	어촌 어항법	낙후어촌 종합개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>방파제, 선착장, 물량장, 소득원, 도로, 저온창고, 집하장, 어촌관광 부업시설 등</li> </ul>
산촌생태마을 조성	산림청	산림 기본법	낙후산촌 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>임업생산기반정비, 소득원개발, 주거 환경개선 등</li> </ul>
개발촉진지구 사업	국토부	지역균형 개발법	낙후지역 기반시설 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>접근교통망시설(도로) 건설</li> </ul>
도서식수원 개발	환경부	수도법	도서식수 원개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>도서지역 상수도 설치사업, 수도관로</li> </ul>

자료 : 행정안전부 내부자료.

## 6. 연계·협력사업 발굴 및 인센티브

광역경제권 기반조성을 위한 중요한 전략 중의 하나가 지역간 연계·협력사업의 추진이다. 지역간 협력은 광역-광역간, 광역-기초간, 기초-기초간 등 자치단체간 자율적인 협력을 바탕으로 한다. 지역간 협력사업의 추진은 광역경제권 형성의 중요한 기반이 된다. 때문에 지역간 협력사업의 추진을 권장하고 있다.

지자체간 상호 연계하여 사업을 추진함으로써 중복투자로 인한 비효율을 낮추고 지역경쟁력을 높일 수 있을 것이다. 현재 정부에서는 지방자치단체간 연계·협력사업은 공모 및 매칭펀드사업으로 추진하고자 하고 있다. 협력사업의 경우 지방의 매칭분담비율을 차등화하는 등 인센티브를 제공할 필요가 있다.

### 〈 지자체간 연계사업 예시 〉

- 시·도간 협력을 통해 시너지효과를 창출할 수 있는 사업
  - 산학연공동기술개발, 산학협력중심대학육성, 지방기술혁신사업, 테크노파크 조성 등
  - \* 사례 : (기존) 각 지자체(연구소, 대학교 등)별 R&D 추진  
(개선) A시(연구시설), B시(인력양성), C시(산업체) 등 3개 지자체가 연계하여 R&D 공동 추진

자료 : 기획재정부, '09년도 예산편성지침, p. 183.

협력사업은 파급효과가 큰 사업, 단체간 중복사업의 단일화로 인한 예산절감사업 등이 우선 선정되어야 하며, 이들 사업에 대하여는 추진, 진행 및 성과평가를 통한 재정지원과 인센티브가 동시에 이루어져야 한다.

외국의 광역경제권 사례, 예를 들면 프랑스의 대도시 광역경제권이나 프랑스의 대도시권역에서 보면 공공서비스 공급체계의 개선, 공간계획, 공공건설, 교통체계, 상하수도 관리, 쓰레기 처리, 소방분야, 권역내 토지활용계획, 마케팅, 환경보호개선사업 등을 볼 수 있다. 국내외 사례를 조사하여 분석한 연구보고서(한표환 외, 2002; 205)에 따르면 협력사업의 유형 및 사업이 다양하게 나타나고 있다.

〈표 4-22〉 자치단체간 협력사업 유형별 대상사업

협력사업 유형	대 상 사 업
협오시설 설치운영	음식물쓰레기처리, 폐기물처리(소각장, 매립장), 분뇨처리, 하수처리, 자원회수, 발전소(원자력, 화력)
도로·교통시설 설치	도로, 광역도로 신설 및 확포장, 고속화도로, 도시철도 연장
공공시설 설치 운영	복지회관, 박물관, 기념홍보관, 도서관, 병원, 소방학교, 교도소, 레크레이션센터, 운동장, 공연장, 환경기술센터, 지역정보센터
지역·경제개발	관광, 판매유통, 산업개발, 에너지절약, 기술혁신, 해외시장개척, 외자유치, 경마장, 광역촬영장, 벤처조합, 문화유적관리, 관광개발, 경지정리, 카지노사업, 화물기지
교육 및 연구개발	공동용역, 광역개발(도시)계획수립, 시험, 연구, 연구원공동운영, 교육시설 공동운영, 환경영향조사, 첨단기술산업네트워크
친선교류	문화, 예술, 체육, 청소년, 국제교류, 지역교류협력
물관리 및 환경보전	오염방지, 방역, 상수원비용분담, 광역상수도, 온천보전, 정수장, 오염측정망설치, 수질개선, 어업자원관리, 적조대응
행사개최	이벤트, 지역축제, 체육행사, Expo개최
일반행정 및 재정	구역, 조직, 인사(교류, 전문가고용), 위탁교육, 관리, 경찰, 앰블런스, 화재공동감시·경보, 위험물긴급처리반, 공동구매(비품, 장비) 헬기공동임차, 버스시계 요금조정, 버스노선조정, 통합교통카드

자료 : 한표환 외(2002; 205)

한편, 지역간 협력사업은 지역간 협력으로 시너지 효과를 높이고 예산을 절감할 수 있는 지역협력체계구축사업, 교통·도시개발사업이 있을 수 있다. 또한 지역 문화사업 등의 선호사업, 환경사업 등의 비선호사업과 같은 갈등 사업에서 찾을 수도 있다.

〈표 4-23〉 협력사업 내용별 추진 및 지원방식의 예

구 분	사업내용	
	중분류	세 부 사 업
기반구축 분 야	지역협력 체계구축	지역협력네트워크 구축, 지역협력 및 갈등조정 공동사업 발굴
비 선 호 분 야 (NIMBY)	환경시설	폐기물 처리시설, 오폐수 처리시설 자연환경 보전사업
	복지시설	화장장·공원묘지 시설, 노약자 시설, 정신요양원
선 호 분 야 (PIMPY)	문화관광	문화체육시설, 복지회관, 관광 상품개발
	향토자원	공동브랜드 개발, 공동제품(특산품 등) 생산 공동마케팅 추진
기 타 분 야	교통 및 도시기반	지방도로 개설·보수, 광역 교통협력, 인접지역 기반시설
	낙후지역개발	광역낙후지역 특성화사업

자료 : 행정안전부 내부자료.

지역간 협력사업은 광역경제권 추진과 관련한 신규사업으로 '09년도부터 적극적으로 활용될 가능성이 크며, 국가와 지방의 협약에 의한 매칭펀드 사업으로 추진하고자 하는 일종의 국고보조사업이다. 국고보조사업을 총괄하는 추진기구가 없기 때문에 각각의 지방자치단체에 해당되는 사업부분 만큼 보조금이 지원되어야 한다. 이러한 협력사업의 경우 보조금을 관장하는 단체의 지정이 필요하다. 아니면 해당사업을 총괄하는 회계나 계정을 신설하는 것도 검토할 필요가 있다. 협력사업의 경우 지방비 부담을 줄이고 중앙의 부담을 증대하는 등 보조율을 10%정도 인상하는 재정적 인센티브가 있어야 한다. 동시에 협력사업에 대하여는 진행 및 성과를 평가하여 지원중단, 계속지원, 추가지원 등의 인센티브를 제공할 필요가 있다. 또한 자치단체 모든 협력사업을 국가와 지방의 협약에 의한 매칭펀드 사업으로 추진할 수 없을 경우 우선은 파급효과가 큰 사업, 예산절감이 큰 사업 등을 우선 선정하여 집중 지원할 필요도 있다. 반면 매칭펀드에 공모하였으나 선정되지 않은 사업, 자치단체간 자율적 협력사업에 대하여도 자

울적으로 사업을 추진할 경우 보조율 인상 등의 조치도 필요하다.

## 7. 사후관리

포괄보조금의 단점 중에 하나가 지출 자율성에 따른 지출 통제가 없다는 것이다. 이 때문에 영국의 RDA나 일본의 지역재생기반강화교부금은 사후평가가 강하게 이루어지고 있으나, 미국의 CDBG는 사후평가가 약하여 성과평가의 문제가 제기되고 있다.

포괄보조금이 운영되는 사업군에 대하여는 사후평가가 이루어져야 하며 평가결과에 따라 계속지원 여부 및 인센티브가 주어져야 한다. 사업군별로 사업추진 상황의 점검 및 사후 평가가 이루어져야 하며 사업추진이 부진하거나 성과가 아주 미흡한 경우 지원여부를 재검토해야 하며 우수한 경우에는 보조율의 인상 및 사업군간 탄력적 운영의 권한도 부여하는 방안을 마련할 필요가 있다.

## 제4절 기타 지방재정운영의 개선과제

정부의 광역경제권 지역발전 정책은 지방재정운영에 많은 영향을 가져 올 수 있다. 그 영향은 지방재정제도 뿐만 아니라 지방행·재정 및 지역개발 정책에 다양한 영향을 가져 올 수 있다. 예를 들면, 새로운 지역발전 정책수행에 따른 재원부담, 지방재정제도의 새로운 지역발전 정책의 수용, 자치단체·지역간 투자사업 및 공공서비스 공급의 협력으로 인한 재정운영 방식의 변화 등을 들 수 있다. 여기서는 이러한 점을 고려하여 지금까지 논의한 부분 외에 지방재정 확충을 위한 국세의 지방 이양, 지방교부세제도 운영과의 연계, 협력사업의 발굴 및 인센티브, 사업성과의 사후평가와 환류 등에 대하여 필요성과 방법론을 중심으로 언급하고자 한다.

## 1. 지방재원확충을 위한 지방소득·소비세 도입

광역경제권의 추진은 분권적, 자발적 지역발전 전략이다. 이에 지방자치단체의 자체재원의 확충이 매우 중요하며, 이는 지역의 자발적 지역발전계획의 수립·시행을 위해서 필요하다. 지난 정부에서도 지방분권 차원에서 국세의 지방세 이양을 국정과제로 하였으나 시행하지 못하였으며 아직까지 필요성과 방법의 논의는 계속되고 있지만 시행되지 않고 있다.

지방세제는 재산과세 중심의 세수구조로 지역경제활성화 유인구조가 미흡하다는 지적이 많다. 현행 지방세는 재산과제가 48.8%이며, 지방자치단체의 기업유치 등 지역경제 성장노력과 지방세수 연계성이 미흡하여 그 과실이 국세 수입화되고 있다.<sup>19)</sup> 반면 공해·환경오염 등 외부불경제는 지방자치단체에, 세수는 대부분 중앙정부에 귀속되어 외부불경제 발생지역과 세수 귀속주체간 괴리가 크게 나타나고 있다. 광역경제권 지역발전 정책은 자치단체와 기업간 상호 윈윈 협력시스템을 구축하여 지역발전을 도모하고자 하고 있다. 이에 기업활동 및 유치기업에 대한 지방자치단체의 유인·지원구조가 재산과세 중심에서 조세인센티브로 전환되어 지역경제 활성화는 지방세 확충으로, 이는 다시 지방자치단체 재투자의 선순환 구조로 이어져야 한다.

지방자치단체의 재원 확충과 지역경제 활성화의 선순환 구조를 구축하여야 한다. 지방의 재정분권 차원에서는 “선 지방세, 후 이전재원”으로 자주재정역량을 강화해야 한다. 국세 대 지방세의 비중이 80% 대 20%로 고착화되어 있는 것을 점차 지방세 비중을 증가시켜야 하며 이를 위해 우선 지방소득세와 지방소비세를 도입하는 것이 중요한 과제이다.

지방소득세와 지방소비세를 도입한 후 규제완화 등으로 수도권에서 발생하는 추가수입은 지방발전기금 등을 설치하여 다른 자치단체 및 다른 광역경제권으로의 이전하여 지방재원화 하는 방안을 강구할 필요가 있다. 이럴 경우 정부에

19) 충남 서산시의 대산공단 사례를 보면 다음과 같다. 2006년 매출액은 16조 6,000억원, 고용인력 4,996명으로 세수를 보면 지방세 188억원, 국세 2조 7,000억원이다.

서 새로이 도입하고자 하는 지방의 기업유치실적에 따라 법인세와 부가가치세의 일정분을 해당 지역에 되돌려 주는 지역발전인센티브제도는 시행여부를 검토할 필요가 있다.

## 2. 지방교부세제도와외 연계 운영

정부는 지방교부세제도 관련 개편·개선 의 기본방향으로 지역경제활성화와 연계 운영(기업유치, 중소기업 지원, 지역경제 인프라 지원기능 강화)한다는 것이다.

정부의 지방교부세제도 개선은 그동안 지방교부세 운영의 문제로 목적사업 곤란, 성과와 경쟁 미반영, 지역경제활성화 투자 미흡 등으로 인식하고, 개편방향으로 보통교부세 지역경제수요 상향조정, 특별교부세 제도개선, 도로사업보전분의 존치여부, 부동산교부세의 운영개선, 분권교부세의 국고환원 등을 고려하고 있다. 이와 같이 지방교부세제도는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세, 도로사업보전분 등 다양하게 운영되고 있으며 동시에 운영개선 및 통합 등의 현안과제가 많다.

정부는 보통교부세 산정시 기준재정수요산정에 지역경제수요 비중을 2009년부터 현재의 25%정도에서 30%로 증가시킬 예정이다. 특별교부세는 2009년도부터 시책수요를 신설하여 지방의 기업유치 및 지역경제활성화 시책을 지원할 예정이다. 또한 2008년도 기한 만료되는 도로사업보전분을 3년 연장하여 기존에 계획된 도로 뿐만 아니라 새로운 도로수요에 지원하고자 하고 있다. 이와 같이 지방교부세가 지역 SOC 및 산업진흥과 같은 부분의 지원으로 연계되고 있는 점이 있다.

한편, 분권교부세는 2009년까지 운영되며 이후 보통교부세로의 통합이 법제화 되어있지만 국고보조로의 환원 문제, 자치구의 재정지원 문제 등 해결해야 할 문제가 있다. 이외 부동산교부세의 모호성 등의 문제도 있다. 이와 같이 지방교부세는 수시로 운영방법을 변경하고 있다. 따라서 지방교부세의 개선이 이루

어지는 시점에서 광역경제권 추진과 연계하여 개선하는 방안도 마련할 필요가 있다.

일본의 경우 2007년도 지방교부세제도의 개선시 보통교부세에는 조건불리지역(일종의 낙후지역)을 고려하여 지역진흥비를 신설하였으며 특별교부세에는 지방의 독자적인 지역재생 프로젝트를 시행토록 보조금과 함께 특별교부세를 지원한다. 특별교부세의 지원은 프로젝트 시행 후 그 성과를 평가하여 인센티브를 지원하고 있다.<sup>20)</sup>

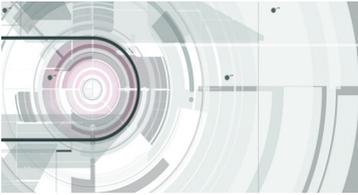
도로보전분 기한연장에 따른 배분방법을 결정할 경우나 시책수요의 운영에 있어서 광역경제권 사업 추진과 연계하는 방안이 모색될 필요가 있다.

### 3. 지방채 · 국고보조금 · 예산절감과의 연계

지방자치단체에서 광역경제권 형성 관련 사업, 지역협력 사업을 지방채로 조달 할 경우 저금리의 공공자금 지원은 물론 상환이자에 대하여 국고보조금 혹은 지방교부세 등으로 이차보전 하는 방안도 검토될 필요가 있다.

또한 국고보조사업의 경우 집행잔액이 발생할 경우 반납하는 제도가 있어 불요불급한 사업에 지출하거나 반납해야 한다. 이 때문에 예산낭비도 발생하고 있다. 이런 부분에 대한 제도 개선으로 국고보조금의 집행잔액이 광역경제권 추진과 관련된 사업에 재활용 될 수 있도록 해야 할 것이다.

20) 지방자치단체는 구체적인 성과 목표를 제시한 프로젝트를 책정하여 주민에게 공개하고 시행하며 몇 개의 지표를 통하여 성과를 측정하고 있다. 지방자치단체에서 기획하는 프로젝트의 사례는 지역경영개혁, 지역상품발굴·브랜드화, 저출산대책, 기업입지촉진, 정주촉진, 관광진흥·교류, 중심시가지 재생, 젊은 세대 자립지원, 안심·안전한 마을 만들기, 환경보전 등이다. 성과지표는 행정개혁, 전입자인구, 농업산출액, 제조품산출액, 사업소수, 쓰레기처리량, 출생율, 소매업상품판매액, 젊은층 취업률이다.



## 제5장 요약 및 정책제언

### 제1절 요약

새로운 정부에서는 광역경제권 지역발전정책을 추진하여 지역주도의 지역발전과 광역지역의 지역경쟁력을 높이고자 과거의 지역균형발전 지역정책에서 ‘창조적 지역발전’의 체제로 전환하였다. 새로운 지역발전정책의 전략은 전국토의 성장 잠재력을 극대화하기 위하여 162개 지역생활권, 5+2의 광역경제권(수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권 + 강원권, 제주특별자치도), 4개의 초광역개발권으로 권역을 나누어 그에 맞는 지역발전정책을 시행한다는 것이다.

지역발전정책에 새로 도입한 광역경제권의 개념은 행정구역 또는 광역권의 개념이 아니라 경제·사회·문화·정치 등 다양한 관점에서 공통성을 가지면서 하나의 자립적인 경제단위로서 기능할 수 있는 지역을 일컫는다. 광역경제권은 대도시를 중심으로 자연스럽게 형성되는 대도시(경제)권과는 차이가 있으며 다소 인위적으로 1개의 행정구역(우리나라 도 정도)을 초월하여 설정되는 것이 외국의 예이다. 통상 광역경제권은 사회경제활동, 역사·문화적 배경·자연조건, 자립가능성 등을 고려하여 기존의 행정구역, 하천, 개발구역 등을 경계로 설정하고 있다.

우리나라 광역경제권 중심의 지역발전정책은 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권의 3차원적 접근에서 각각의 기능과 사업, 추진기구, 자원조달 및 운영 등 관련 제도마련 등 추진체계 구축이 중요하다. 특히, 지역발전정책이 효율적으로 추진되기 위해서는 자원조달과 그 운영방식에 대한 체계가 마련될 필요가

있다. 광역경제권 추진과 관련하여 재원조달 및 운영과 관련된 구체적인 내용은 확정되지 않은 상태이며, 현재까지의 논의는 중앙재원의 지원은 국가균형발전 특별회계의 확대·개편 활용, 기타 관련 보조금 활용, 지방교부세 일부 활용, 신규재원 조달, 지방재원으로 지방비 활용, 그리고 민간자본 활용 등이며, 지방으로의 재원지원은 포괄보조금화하여 지원한다는 것이다.

본 연구는 광역경제권 중심의 지역발전정책에 따른 재원조달과 운영방식에 대한 체계적이고 본격적인 연구가 필요함을 인식하여 새로운 지역발전정책을 효율적으로 추진하기 위한 재원조달 및 운영방안을 지방의 측면을 고려하여 모색해 보고자 하였다. 이를 위해 광역경제권 이론, 외국의 광역경제권 추진 및 재원조달·운영방식의 사례, 우리나라 광역경제권 도입배경과 추진실태와 내용을 살펴보았다. 이를 근거로 광역경제권 중심의 지역발전정책을 효율적으로 수행하기 위한 재원조달 및 운영방안을 탐색하여 그 방향을 제시하였다. 특히, 새롭게 개편되는 지역·광역발전특별회계의 포괄보조금 운영방식의 여러 방안들을 모색하는데 중점을 두었다. 다만 본연구는 광역경제권 지역발전정책의 방향과 대략적인 전략이 발표된 상황에서 재원조달 및 국가재정지원 방안을 모색하였기 때문에 확정적인 대안이나 개선방안을 도출하지는 못하였다. 정부의 대략적인 방향을 근거로 현재 논의되고 있는 방안들을 검토하고 외국 및 우리나라 기존제도에서 활용할 수 있는 시사점을 도출하여 활용하는 정도에서 방안을 모색하였다. 보다 구체적인 방법이나 방식들은 정부안이 발표된 후 후속 연구로 계속 진행될 필요가 있음을 연구과정에서 인지하였다.

## 제2절 정책제언

### 1. 재원조달의 다양화와 지방재원 확충

광역경제권 중심의 지역발전정책을 수행하는 데는 많은 재원을 필요로 한다.

정부가 발표한 새로운 지역발전정책의 방향을 볼 때, 정부재정은 물론 공기업의 투자와 자금의 적절한 활용, 새로운 자원의 발굴 활용, 민간자본의 활용 등 동원할 수 있는 가용자원 모두를 활용할 필요가 있다.

첫째, 자원조달 측면에서 중앙재원은 현재 일반회계, 특별회계, 기금, 부담금 등을 활용해야 하며 신규재원을 발굴해야 한다. 일반회계의 경우 지역발전정책의 부문에 자원배분의 비중을 증가시켜야 하며, 특별회계는 자원증가 보다는 지역개발사업 회계를 향후 개편될 지역·광역발전특별회계로 통합할 필요가 있다. 기금은 예산의 성격으로 운영되는 점을 고려하여 광역경제권 지역개발 재원으로 활용을 넓혀야 하며, 새로운 기금으로 지방발전기금의 설치를 검토할 필요가 있다. 부담금 또한 광역경제권 지역발전 정책에 더욱 활용되기 위해서는 우선 지방자치단체의 귀속 부분이 많아져야 하며 중앙정부로 귀속되는 재원도 지역개발재원으로 활용될 수 있도록 하여야 할 것이다.

둘째, 지방재원은 자체재원이든 중앙이전재원이든 보다 확충되어야 할 필요가 있다. 지방재원 확충은 국세의 지방세 이양 및 국가지원재원의 확대 내지는 운영의 자율성을 높이는 것이 주안점이 되어야 할 것이다. 그리고 새로운 지역발전 정책에 따른 규제완화 등으로 발생하는 수도권 세수입 및 부담금 수입을 지방재원으로 활용해야 한다. 한편 광역경제권 추진기구가 재정적 집행기능을 갖게 될 경우 자치단체간 분담금, 조세권, 기채권, 특수법인 설립, 민관공동투자 등이 이루어질 수 있는 조치도 이루어져야 한다.

셋째, 도로, 철도 등 SOC 사업과 산업단지 등의 산업진흥 사업에는 국가공기업이든 지방공기업이든 공기업의 투자가 필요하다. 중앙정부든 지방정부든 각종 SOC 사업에 있어서 토지가격 상승에 따른 보상비 부담이 적지 않으며 지가가 상승할 경우 부담이 더욱 커진다. 특히, 지방자치단체에서 부족한 재원으로, 혹은 지방채로 미리 토지를 매입하기는 용이한 일이 아니다. SOC 투자 혹은 산업단지 조성 등에 있어서 관련 토지를 미리 매입하여 필요시 공급한다면 지가상승에 따른 자원부담의 문제를 해결할 수 있는 방법이 될 수 있으며 이를 위해 토지은행 등의 설립이 필요하다

넷째, 새로운 지역발전정책의 수행을 위한 재원조달로 정부의 재정만으로는 부족하기 때문에, 민간자본의 적절하고 적극적인 활용이 필요하다. 민간자본의 적극적인 활용을 위해서는 다양한 방법의 제시도 중요하지만 가장 중요한 것은 유인시스템이다. 민간자본의 유인은 사업 수익성, 개발절차 간소화, 인센티브, 리스크 감소 등을 고려해야 한다.

## 2. 지역·광역발전특별회계 운영합리화

지역발전정책이 광역경제권 전략으로 전환되면서 이를 위한 국가의 재원조달 및 운영, 지방에 대한 지원시스템의 핵심으로 국가균형발전특별회계를 지역·광역발전특별회계로 확대·개편하여 운영하기로 하고 있다. 이에 지역·광역발전특별회계의 운영합리화가 지방재원확충 및 지역주도의 지역개발에 매우 중요하다

첫째, 지역·광역발전특별회계의 재원확대가 필요하다. 재원규모의 적정규모를 논하기는 어렵지만 10조원 이상의 규모는 되어야 한다. 그 방법은 광역경제권 추진과 관련된 타 회계 사업의 흡수가 필요하며, 일반회계, 다른 특별회계, 기금회계 등의 사업을 흡수할 필요가 있다. 규모확대가 필요한 이유는 국고보조율 인상, 차등보조율 운영 및 각종 인센티브(평가 등) 재원 등을 위해 재원의 순증이 필요하기 때문이다.

둘째, 회계운영과 관련하여서는 광역계정의 신설이 필요하며 이를 위해 지역계정과 광역계정의 사업재편이 필요하다. 지역계정을 기초생활권 사업 중심으로, 광역계정은 시도사업 및 광역경제권 사업으로 재편할 필요가 있다. 이과정에서 유사 중복사업의 통폐합도 필요하다. 뿐만 아니라 포괄보조금의 운영을 염두에 두고 사업군의 블록화가 필요하며 이는 향후 포괄보조금의 운영방식에 중요한 전제 조건이 된다.

셋째, 지역·광역발전특별회계는 계정별, 계정내에서의 분야별 사업군으로 포괄보조금화하여 지방에 재정지원할 필요가 있다. 지역계정의 경우 부처를 고려한 사업분야로 사업을 블록화하고, 기초생활권을 중심으로 하는 종합개발 관련

사업은 하나의 사업군으로 하여 포괄지원 해야 한다. 광역계정의 경우 우선은 시도별 혹은 광역경제권별로 사업수요를 측정하여 재원을 배분함과 동시에 단계적으로 향후에는 현재의 제주계정과 같이 5+2의 7개 계정으로 하여 포괄지원 하는 방안을 검토해야 할 것이다. 지역계정이든 광역계정이든 포괄지원 방식은 단기적으로는 사업수요를 측정하여 지원하고 향후 공식에 의한 포괄지원을 적극 검토할 필요가 있다.

넷째, 광역경제권 중심의 지역발전전략은 우선 자치단체간의 자율적 협력으로 그 기반을 형성한다는 것이다. 이점에서 자율적 연계·협력사업에 대한 재정적 인센티브가 강조되어야 한다. 그리고 저발전지역인 낙후지역에 대한 인상보조도 함께 이루어져야 한다. 한편 포괄보조금은 도덕적 해이를 갖는 단점이 있기 때문에 사후 성과평가가 반드시 필요하다.

### 3. 다른 지방재정제도와의 연계

정부의 광역경제권 지역발전 정책은 지방재정운영에 많은 영향을 가져 올 수 있다. 그의 영향은 지방재정제도 뿐만 아니라 지방행·재정 및 지역개발 정책에 다양한 영향을 가져 올 수 있다. 따라서 지방재정운영관련 제도와의 연계가 이루어질 때 재원의 효율적 사용을 극대화 할 수 있다.

지방재원 확충을 위해 지방소득세, 지방소비세의 도입이 필요하다. 지역발전 정책의 사업 수행과 관련하여 지방교부세제도 운영과도 연계가 필요하다. 그리고 지방채, 국고보조금, 예산절감과도 연계가 필요하다. 지방에서 지역발전정책 사업을 지방채로 조달할 경우 이자를 지방교부세나 국고보조금으로 일부 지원 하는 방안도 검토할 필요가 있다.



## 참고 문헌

- 경기개발연구원, 지방정부 투자재원 조달의 다각화 방안, 1998.
- 곽채기, 지방재정확충을 위한 지방세제 확충방안, 한국지방재정학회 하계세미나 발표논문집, 2005.
- 김민훈, 최근 일본의 지방자치단체 합병동향에 관한 소고, 부산대학교 법정연구, 제47권 제2호, 2007.
- 김선기, 지역경제활성화와 광역경제권개발의 바람직한 방향, 지방재정, 2008.
- 김선배, 광역경제권 발전의 핵심 전략, KIET산업경제, 산업연구원, 2008.10
- 김은경, 광역경제권 관련 해외사례 검토를 통한 정책적 시사점, 경기개발연구원, CEO Report, 2007.
- 김은경, 광역경제권 추진의 기본방향과 재원조달 및 배분방향, 한국지방재정학회발표논문, 2008.
- 김익식, 연방제 국가의 광역협력 체제, 한국지방자치학회 춘계세미나 발표논문, 2008.
- 김정훈·김현아, 국가균형발전특별회계의 평가와 발전방안, 2006.12.
- 김현소, 중앙권한의 지방이양 무엇이 문제인가, 자치공론, 1998.7.
- 김현호, 광역경제권 발전의 추진기구, 한국지방자치학회 춘계세미나 발표논문, 2008.
- 국가균형발전위원회, “상생·도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략”, 청와대보고자료, 2008.7.
- 국가균형발전위원회, “연계·특화 협력을 통한 광역경제권 활성화 전략”, 청와대보고자료, 2008.9.

- 기획재정부, 2007년도 부담금운영보고서, 2008.
- 기획재정부, 2008년도 기금현황, 2008.
- 기획재정부, 중기재정운영계획(2008-2012), 2008.
- 대통령직인수위원회, 성공 그리고 나눔(제17대대통령직인수위원회 백서 I, II), 2008.3
- 박우서, 광역행정의 접근방법, 대영문화사, 2001.
- 박종화 외, 지역개발론, 박영사, 1995.
- 박종화, 지역개발론, 박영사, 1995.
- 부울경, 동남권 산업연계 현황과 광역경제권 형성 가능성 연구, 2007.
- 손희준 외, 지방재정론, 대영출판사, 2008.
- 안영훈, 광역경제권의 개념, 유형 및 가버넌스 체계, 한국지방자치학회 춘계세미나 발표논문, 2008.
- 오마에 겐이치(박길부 옮김), 국가의 종말, 한국언론자료 간행회, 1996.
- 우주호, 광역경제권과 국토 발전전략, 한국정책학회, 하계학술대회 발표논문집, 2008.
- 이원섭, 광역경제권 구축방향과 과제, 지역경제, 산업연구원, 2008. 3.
- 이창균, 일본의 道州制 논의와 지방행·재정체제 개편방향, 지방재정, 한국지방재정공제회, 2008.
- 이현우, 일본 삼위일체개혁의 적용 가능성과 한계에 관한 연구, 경기개발연구원, 2008.
- 이효, 국가와 지방자치단체간의 자원배분에 관한 연구, 한국지방행정연구원, 1997.
- 정준호, 광역경제권 전략의 배경과 추진과제, 도시문제, 한국지방행정공제회, 2008.
- 조소연, 중앙행정권한의 지방이양에 따른 재원 및 인력 조치, 자치행정, 1999. 8.
- 채원호, 일본의 광역과제 대응을 위한 도주제 구상, 한국지방자치학회 춘계세미나 발표논문, 2008.

- 최영출, 영국의 광역과제 대응을 위한 행정시스템, 한국지방자치학회, 2008.
- 최영출, 영국의 광역과제 대응을 위한 행정시스템:지역개발청을 중심으로, 2008.
- 최진혁, 경제발전을 위한 광역자치단체의 구상:프랑스 사례를 중심으로, 2009.
- 하봉정·김재훈, 국가균형발전특별회계 예산편성의 시도별 분석:지역개발계정에 대한 평가 중심으로, 한국지방자치학회 2008년도 춘계학술대회 발표논문, 2008.
- 한국개발연구원, 예비타당성조사 표준지침연구, 2001.
- 한국은행, 주요국의 광역경제권 구축 사례와 시사점, 2008.
- 한국지방행정연구원, 국가균형발전특별회계의 개선방안, 2005.
- 한국행정학회, 광역경제권 매뉴얼 작성, 2008.
- 日本 内閣部, 홈페이지
- 日本 地域開發센터, (特輯) 道州制의 可能性, 都市問題, 2008.
- ACIR, Block Grants: A Comparative Analysis, 1977.
- Barlow, I. M., Spatial Dimensions of Urban Government, John Wiley & Son, 1981.
- Dungey, Jo & Newman, Ines, The New Regional Agenda, Local Information Unit, 1999.
- South West RDA 홈페이지.
- Waters, R. & Smith, H., Regional Development Agencies and Local Economic development, European Planning Studies, Vol. 10, No. 5, 2002.

## ■ Abstract

# Financing and Operating of Regional Economics Zone in Korea

The purpose of this study is to raise funds of regional economics zone development strategy and operate its. Regional economics zone development strategy seek sought out supporting regional economic development and competitions. It is shown in many other countries such as RDA(England), DATAR(France).

In Korea, regional development policy through cooperation and partnerships among provincial governments introduced by new central government, in 2008

This work is dealing with theoretical perspectives, case of in many other countries, the situation of things in Korea, methods of financial resources guarantee, type of financial distribution for region

The followings are majors problems of financing and operating system analysed in this study.

- (1) shortage financial resources
- (2) obscure structure of grants system

Considering all the problems and limitations of grants system, This study proposed the following policy alternatives for the improvement of grants system for efficiency promotion and establish local sumption tax, local in come tax.

A matter of the highest, It is necessary to raise grants amount which aided by central gov't. also, It is important to distribution by block grants.

In addition to, It needs to investment by private enterprise and public enterprise. With the distribution, the current grants system is needed to be thoroughly reviewed.

Finally morder to cooperate, with local government, at is necessary financial incondive systems



## 기존 · 개정(안) · 조문 대비표(특별회계 주요부분)

국가균형발전특별법	지역발전특별법(안)
<p style="text-align: center;"><b>제5장 국가균형발전특별회계</b></p> <p>제30조 (국가균형발전특별회계의 설치) 국가균형발전계획의 추진을 재정적으로 지원하고, 지역개발 및 지역혁신을 위한 사업을 지역의 특성 및 우선순위에 따라 효율적으로 추진하기 위하여 국가균형발전특별회계(이하 "회계"라 한다)를 설치한다.</p> <p>〈신 설〉</p> <p>〈신 설〉</p> <p>제31조 (회계의 관리·운동) ①회계는 기획재정부장관이 관리·운동한다.                  ②회계의 예산은 중앙행정기관의 조직별로 구분할 수 있다.                  ③세출예산의 배정·자금운영·결산 그 밖에 회계의 관리·운동에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제32조 (계정의 구분) 회계는 지역개발사업계정, 지역혁신사업계정 및 제주특별자치도계정으로 구분한다.</p>	<p style="text-align: center;"><b>제5장 지역·광역발전특별회계</b></p> <p>제31조(지역·광역발전특별회계의 설치와 관리·운동) ① 지역별 특성과 비교우위에 따른 지역의 특화발전을 지원하고, 광역경제권의 경쟁력 제고를 위한 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 광역·지역발전특별회계(이하 "회계"라 한다)를 설치한다.                  ②회계는 기획재정부장관이 관리·운동한다.                  ③회계의 예산은 중앙행정기관의 조직별로 구분할 수 있다.</p> <p>〈삭 제〉</p> <p>제32조(계정의 구분) 회계는 지역개발계정, 광역발전계정과 제주특별자치도계정으로 구분한다</p> <p>제35조(광역발전계정의 세입·세출) ① 회계의 광역발전계정의 세입은 다음 각 호와 같다.</p>

국가균형발전특별법	지역발전특별법(안)
<p>제35조 (지역혁신사업계정의 세입·세출) ① 회계의 지역혁신사업계정의 세입은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「주세법」에 의한 주세의 100분의 20</li> </ol> <p>〈신 설〉</p> <p>〈신 설〉</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. 삭제 &lt;2006.10.4&gt;</li> <li>3. 「공공자금관리기금법」에 의한 공공자금 관리기금으로부터의 예수금</li> <li>4. 삭제 &lt;2008.3.28&gt;</li> <li>5. 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금</li> <li>6. 회계의 지역개발사업계정과 제주특별자치도계정으로부터의 전입금</li> <li>7. 제2항제1호 내지 제6호 및 제12호의 규정에 의한 융자금의 원리금</li> <li>8. 제37조제1항의 규정에 의한 일시차입금</li> <li>9. 제45조의 규정에 의한 전년도 결산상 잉여금</li> <li>10. 그 밖에 다른 법률의 규정에 의하여 회계로 귀속되는 수입금</li> </ol> <p>②회계의 지역혁신사업계정의 세출은 다음 각호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지역혁신체계의 구축 및 활성화 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 융자</li> <li>2. 지역전략산업의 육성관련 사업에 대한 출연·보조 또는 융자</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「주세법」에 따른 주세의 100분의 60</li> <li>2. 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제26조제1항에 따른 회계에 귀속되는 개발제한구역훼손부담금</li> <li>3. 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제11조의6제1항에 따라 회계에 귀속되는 광역교통시설부담금</li> <li>4. 「자동차교통관리개선특별회계법」 제4조제1항제8호의2에 따라 회계로 전입되는 전입금</li> </ol> <p>〈삭 제〉</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금 관리기금으로부터의 예수금</li> </ol> <p>〈삭 제〉</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. (현행과 같음)</li> <li>7. 회계의 지역개발계정과 제주특별자치도계정으로부터의 전입금</li> <li>8. 제2항제1호부터 제7호까지와 제16호에 따른 융자금의 원리금</li> <li>9. 제38조제1항에 따른 일시차입금</li> <li>10. 제46조에 따른 전년도 결산상 잉여금</li> <li>11. 그 밖에 다른 법률에 따라 회계로 귀속되는 수입금</li> </ol> <p>②회계의 광역발전계정의 세출은 다음 각호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 광역경제권 활성화 및 지역경쟁력 강화를 위한 교통·물류망 확충 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 융자</li> <li>2. 광역경제권 선도산업의 육성, 지역전략산업의 진흥, 투자와 고용창출 촉진 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 융자</li> <li>3. 광역경제권 거점대학 및 지방대학의 육성과 지역인적자원의 개발관련 사업에 대한 출연·보조 또는 융자</li> </ol>

국가균형발전특별법	지역발전특별법(안)
<p>3. 지방대학의 육성 및 지역인적자원의 개발관련 사업에 대한 출연·보조 또는 융자</p> <p>4. 지역의 과학기술의 진흥 및 특성화 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 융자</p> <p>5. 지역의 정보화의 촉진 및 정보통신의 진흥에 관한 사업에 대한 출연·보조 또는 융자</p> <p>6. 공공기관·기업 및 대학 등 인구집중유발시설의 지방이전에 관한 사업에 대한 융자 등 소요경비의 지원 (신 설)</p> <p>(신 설)</p> <p>(신 설)</p> <p>(신 설)</p> <p>7. 지역의 균형발전과 관련하여 지역혁신을 촉진하기 위한 조사·연구사업에 필요한 경비</p> <p>8. 「공공자금관리기금법」에 의한 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환 (신 설)</p> <p>9. 제37조제1항의 규정에 의한 일시차입금의 원리금 상환</p> <p>10. 계정의 관리·운영에 필요한 경비</p> <p>11. 회계의 지역개발사업계정과 제주특별자치도계정으로의 전출금</p> <p>12. 그 밖에 지역혁신에 관한 사업으로서</p>	<p>4. 광역경제권의 과학기술의 진흥과 특성화 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 융자 (삭 제)</p> <p>5. 공공기관·기업과 대학 등 인구집중유발시설의 지방이전에 관한 사업에 대한 융자 등 소요경비의 지원</p> <p>6. 광역관광자원 육성 촉진 및 문화·체육활동 지원 등에 대한 출연·보조 또는 융자</p> <p>7. 광역경제권의 주요 성장거점에 대한 출연·보조 또는 융자</p> <p>8. 관련법에 따라 지방으로 이관되는 특별지방행정기관의 이관사무 수행에 필요한 경비</p> <p>9. 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제26조제2항에 따른 사업에 소요되는 경비</p> <p>10. 광역경제권 활성화와 지역경쟁력 강화를 위한 조사·연구사업에 필요한 경비</p> <p>11. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환</p> <p>12. 제33조제1항에 따른 소속재산의 관리·운영에 필요한 경비</p> <p>13. 제38조제1항에 따른 일시차입금의 원리금 상환</p> <p>14. (현행과 같음)</p> <p>15. 회계의 지역개발계정과 제주특별자치도계정으로의 전출금</p> <p>16. 그 밖에 광역경제권 중심의 지역발전에 관한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업의 시행에 필요한 자금의 융자 등 소요경비의 지원</p>

국가균형발전특별법	지역발전특별법(안)
<p>대통령령이 정하는 사업의 시행에 필요한 자금의 융자 등 소요경비의 지원</p> <p>13. 삭제 (2008.3.28)</p> <p>③제2항제1호 내지 제6호 및 제12호의 규정에 의한 융자의 대상·조건 및 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>〈삭 제〉</p> <p>③제2항제1호부터 제7호까지와 제16호에 따른 융자의 대상·조건과 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>제34조(지역개발사업계정의 세입·세출) ①회계의 지역개발사업계정의 세입은 다음 각호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「주세법」에 의한 주세의 100분의 80</li> <li>2. 「수도권정비계획법」 제16조의 규정에 의하여 회계에 귀속되는 과밀부담금</li> <li>3. 「개발이익환수에 관한 법률」 제4조제1항의 규정에 의하여 회계에 귀속되는 개발부담금</li> <li>4. 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제26조제1항의 규정에 의하여 회계에 귀속되는 개발제한구역훼손부담금</li> <li>5. 「농어촌구조개선특별회계법」 제4조제2항제3호의2, 제4조의2제2항제2호의2 및 제5조제2항제5호의 규정에 따라 회계로 전입되는 전입금</li> <li>6. 삭 제</li> <li>7. 「자동차교통관리개선특별회계법」 제4조제1항제8호의2의 규정에 의하여 회계로 전입되는 전입금</li> <li>8. 「공공자금관리기금법」에 의한 공공자금관리기금으로부터의 예수금</li> <li>9. 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금</li> <li>10. 회계의 지역혁신사업계정과 제주특별자</li> </ol>	<p>제34조(지역개발계정의 세입과 세출) ① 회계의 지역개발계정의 세입은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「주세법」에 따른 주세의 100분의 40</li> <li>2. 「수도권정비계획법」 제16조에 따라 회계에 귀속되는 과밀부담금</li> <li>3. 「개발이익환수에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 회계에 귀속되는 개발부담금</li> </ol> <p>〈삭 제〉</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. 「농어촌구조개선특별회계법」 제4조제2항제3호의2, 제4조의2제2항제2호의2 및 제5조제2항제5호에 따라 회계로 전입되는 전입금</li> </ol> <p>〈삭 제〉</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금(豫受金)</li> <li>6. 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금</li> <li>7. 회계의 광역발전계정과 제주특별자치도</li> </ol>

국가균형발전특별법	지역발전특별법(안)
<p>치도계정으로부터의 전입금</p> <p>11. 제2항제10호의 규정에 의한 용자금의 원리금</p> <p>12. 제33조제1항의 규정에 의한 회계의 소속재산의 임대료 및 매각대금</p> <p>12의2. 제36조제1항의 규정에 따른 전입금</p> <p>13. 제37조제1항의 규정에 의한 일시차입금</p> <p>14. 제45조의 규정에 의한 전년도 결산상 잉여금</p> <p>15. 삭 제</p> <p>16. 그 밖에 다른 법률의 규정에 의하여 회계로 귀속되는 수입금</p> <p>②회계의 지역개발사업계정의 세출은 다음 각호와 같다.</p> <p>1. 지방자치단체의 다음 각목의 사업에 대한 보조</p> <p>가. 낙후지역 및 농산어촌의 개발 관련사업</p>	<p>계정으로부터의 전입금</p> <p>8. 제2항제7호에 따른 용자금의 원리금</p> <p>〈삭 제〉</p> <p>9. 제36조에 따른 전입금</p> <p>10. 제37조제1항에 따른 일시차입금</p> <p>11. 제45조에 따른 전년도 결산상 잉여금</p> <p>12. 그 밖에 다른 법률에 따라 회계로 귀속되는 수입금</p> <p>②회계의 지역개발계정의 세출은 다음 각호와 같다.</p> <p>1. 지방자치단체의 다음 각 목의 사업에 대한 보조</p> <p>가. 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 등의 개발사업으로서 다음 각각의 사항을 통합하여 실시하는 기초생활권 생활기반의 확충과 관련한 사업</p> <p>1) 「도서개발촉진법」에 따른 도서 개발에 관한 사항</p> <p>2) 「지방소도읍 육성 지원법」에 따른 지방소도읍 육성에 관한 사항</p> <p>3) 「접경지역지원법」에 따른 접경지역 개발에 관한 사항</p> <p>4) 「농어촌정비법」에 따른 농어촌생활환경 정비, 전원마을 조성, 농촌농업생활용수 개발에 관한 사항</p> <p>5) 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어</p>

국가균형발전특별법	지역발전특별법(안)
<p>나. 지역사회기반시설의 확충 및 개선 관련사업</p> <p>다. 지역의 문화·예술 및 관광자원의 개발 및 확충 관련사업</p> <p>라. 지역의 고용창출 등 지역경제활성화에 관한 사업</p> <p>마. 지역의 특성있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업</p> <p>바. 그 밖에 대통령령이 정하는 사업을 제외한 지방자치단체의 보조사업</p> <p>2. 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제26조제2항 각호의 1에 해당하는 사업에 소요되는 경비</p> <p>3. 삭 제</p> <p>4. 국가균형발전과 관련하여 지역개발을 촉진하기 위한 조사·연구사업에 필요한 경비</p>	<p>촌지역 개발촉진에 관한 특별법」에 따른 농산어촌 개발에 관한 사항</p> <p>6) 「어촌·어항법」에 따른 어촌 개발에 관한 사항</p> <p>7) 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 따른 개발촉진지구 개발에 관한 사항</p> <p>8) 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 도시환경 개선에 관한 사항</p> <p>9) 「산림기본법」과 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」에 따른 산촌 개발에 관한 사항</p> <p>10) 「수도법」에 따른 지방상수도 개발에 관한 사항</p> <p>나. 지역사회기반시설의 확충 및 개선 관련 사업</p> <p>다. 지역의 문화·예술·체육 및 관광자원의 개발 및 확충 관련 사업</p> <p>라. 지역의 물류·유통기반 확충 등 산업기반 조성 등에 관한 사업</p> <p>마. 지역의 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업</p> <p>바. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업을 제외한 지방자치단체의 보조사업</p> <p>〈삭 제〉</p> <p>2. 지역발전을 촉진하기 위한 조사·연구사업에 필요한 경비</p>

국가균형발전특별법	지역발전특별법(안)
<p>5. 「공공자금관리기금법」에 의한 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환</p> <p>6. 제33조제1항의 규정에 의한 소속재산의 관리·운영에 필요한 경비</p> <p>7. 제37조제1항의 규정에 의한 일시차입금의 원리금 상환</p> <p>8. 계정의 관리·운영에 필요한 경비</p> <p>9. 회계의 지역혁신사업계정과 제주특별자치도계정으로의 전출금</p> <p>10. 그 밖에 지역개발 및 토지관리에 관하여 대통령령이 정하는 사업에의 자금의 융자 등 소요경비의 지원</p> <p>③제2항제10호의 규정에 의한 융자의 대상·조건 및 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>3. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환</p> <p>〈삭 제〉</p> <p>4. 제37조제1항에 따른 일시차입금의 원리금 상환</p> <p>5. 계정의 관리·운영에 필요한 경비</p> <p>6. 회계의 광역발전계정 및 제주특별자치도계정으로의 전출금</p> <p>7. 그 밖에 지역발전에 관하여 대통령령으로 정하는 사업에의 자금의 융자 등 필요한 경비의 지원</p> <p>③제2항제7호에 따른 융자의 대상·조건 및 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>제35조(지역혁신사업계정의 세입·세출) ①회계의 지역혁신사업계정의 세입은 다음 각호와 같다.</p> <p>1. 「주세법」에 의한 주세의 100분의 20</p> <p>〈신 설〉</p> <p>〈신 설〉</p> <p>2. 삭 제</p>	<p>제35조(광역발전계정의 세입과 세출) ① 회계의 광역발전계정의 세입은 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. 「주세법」에 따른 주세의 100분의 60</p> <p>2. 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제26조제1항에 따라 회계에 귀속되는 개발제한구역 훼손 부담금</p> <p>3. 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제11조의6제1항에 따라 회계에 귀속되는 광역교통시설부담금</p> <p>4. 「자동차교통관리 개선 특별회계법」 제4조제1항제8호의2에 따라 회계로 전입되는 전입금</p>

국가균형발전특별법	지역발전특별법(안)
3. 「공공자금관리기금법」에 의한 공공자금 관리기금으로부터의 예수금	5. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금 관리기금으로부터의 예수금
4. 삭 제	
5. 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금	6. 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금
6. 회계의 지역개발사업계정과 제주특별자치도계정으로부터의 전입금	7. 회계의 지역개발계정 및 제주특별자치도계정으로부터의 전입금
7. 제2항제1호 내지 제6호 및 제12호의 규정에 의한 용자금의 원리금	8. 제2항제1호부터 제7호까지 및 제16호에 따른 용자금의 원리금
8. 제37조제1항의 규정에 의한 일시차입금	9. 제37조제1항에 따른 일시차입금
9. 제45조의 규정에 의한 전년도 결산상 잉여금	10. 제45조에 따른 전년도 결산상 잉여금
〈신 설〉	11. 제33조제1항에 따른 회계의 소속 재산의 임대료 및 매각대금
10. 그 밖에 다른 법률의 규정에 의하여 회계로 귀속되는 수입금	12. 그 밖에 다른 법률에 따라 회계로 귀속되는 수입금
②회계의 지역혁신사업계정의 세출은 다음 각호와 같다.	②회계의 광역발전계정의 세출은 다음 각호와 같다.
1. 지역혁신체계의 구축 및 활성화 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자	1. 광역경제권 활성화 및 지역경쟁력 강화를 위한 교통·물류망 확충 관련 사업에 대한 출연(出捐)·보조 또는 용자
2. 지역전략산업의 육성 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자	2. 광역경제권 선도산업 및 지역전략산업의 육성과 투자 및 고용창출 촉진에 관련된 사업에 대한 출연·보조 또는 용자
3. 지방대학의 육성 및 지역인적자원의 개발관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자	3. 광역경제권에 속한 지방대학의 경쟁력 향상 및 지역인적자원의 개발 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자
4. 지역의 과학기술의 진흥 및 특성화 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자	4. 광역경제권의 과학기술의 진흥 및 특성화 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자
5. 지역의 정보화의 촉진 및 정보통신의 진	〈삭 제〉

국가균형발전특별법	지역발전특별법(안)
<p>흥에 관한 사업에 대한 출연·보조 또는 용자</p>	
<p>6. 공공기관·기업 및 대학 등 인구집중유발 시설의 지방이전에 관한 사업에 대한 용자 등 소요경비의 지원</p>	<p>5. 공공기관·기업 및 대학 등 인구집중유발 시설의 지방이전에 관한 사업에 대한 용자 등 필요한 경비의 지원</p>
<p>〈신 설〉</p>	<p>6. 광역경제권에 속한 관광자원의 육성 촉 진 및 문화·체육활동 지원 등에 대한 출 연·보조 또는 용자</p>
<p>〈신 설〉</p>	<p>7. 광역경제권의 주요 성장거점에 대한 출 연·보조 또는 용자</p>
<p>〈신 설〉</p>	<p>8. 관련 법령에 따라 지방으로 이관되는 특 별지방행정기관의 이관사무 수행에 필요 한 경비</p>
<p>〈신 설〉</p>	<p>9. 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제26조제2항에 따른 사업에 필요한 경비</p>
<p>7. 지역의 균형발전과 관련하여 지역혁신을 촉진하기 위한 조사·연구사업에 필요한 경비</p>	<p>10. 광역경제권 활성화와 지역경쟁력 강화 를 위한 조사·연구사업에 필요한 경비</p>
<p>8. 「공공자금관리기금법」에 의한 공공자 금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환</p>	<p>11. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자 금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환</p>
<p>〈신 설〉</p>	<p>12. 제33조제1항에 따른 소속 재산의 관리 ·운영에 필요한 경비</p>
<p>9. 제37조제1항의 규정에 의한 일시차입금 의 원리금 상환</p>	<p>13. 제37조제1항에 따른 일시차입금의 원 리금 상환</p>
<p>10. 계정의 관리·운영에 필요한 경비</p>	<p>14. 계정의 관리·운영에 필요한 경비</p>
<p>11. 회계의 지역개발사업계정과 제주특별자 치도계정으로의 전출금</p>	<p>15. 회계의 지역개발계정 및 제주특별자치 도계정으로의 전출금</p>
<p>12. 그 밖에 지역혁신에 관한 사업으로서 대통령령이 정하는 사업의 시행에 필요한</p>	<p>16. 그 밖에 광역경제권 중심의 지역발전에 관한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사</p>

국가균형발전특별법	지역발전특별법(안)
<p>자금의 용자 등 소요경비의 지원</p> <p>③제2항제1호 내지 제6호 및 제12호의 규정에 의한 용자의 대상·조건 및 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>〈신 설〉</p>	<p>업의 시행에 필요한 자금의 용자 등 필요한 경비의 지원</p> <p>③제2항제1호부터 제7호까지 및 제16호에 따른 용자의 대상·조건 및 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>④제2항제8호와 관련하여 관련 법령에 따라 지방으로 이관되는 특별지방행정기관의 이관사무 수행에 필요한 경비는 국가가 그 전부를 해당 지방자치단체에 지원하여야 한다.</p>