

2008. 2. 22(금) 16:00

전라북도청 중회의실

# 전북재정포럼 창립식 및 제1차 포럼

- ◆ 창립식 및 제1차 포럼개요
- ◆ 전북재정포럼 운영 방안
- ◆ 제1차 전북재정포럼  
(주제) 광역경제권 특별회계 설치에 따른  
전라북도 대응전략

**주관 : 전북발전연구원**

**후원 : 전라북도·한국지방재정학회**



## = 목 차 =

### ① 창립식 및 제1차 포럼 개요 / 3

□ 개최개요 / 3

□ 위원명단 / 4

### ② 전복재정포럼 운영 방안 / 5

### ③ 제1차 전복재정포럼 / 7

□ 주제발표 / 9

- 광역경제권 특별회계 설치에 따른 전라북도 대응전략  
- 윤석완 교수(한국지방재정학회)

□ 토론내용 / 29

- 도와 시·군간 효율적인 재정연계방안 / 33  
- 강인재 교수(전북대학교)
- 광역경제권 특별회계의 설치 / 39  
- 김명희 교수(원광대학교)
- 광역경제권에 대한 소고 / 44  
- 김혁 교수(성균관대학교)

- 광역경제권 특별회계 설치에 따른 전라북도 대응전략 : 토론편 / 47
  - 신무섭 교수(전북대학교)
- 광역경제권에 대한 대응방안 / 50
  - 신종렬 교수(한국방송대학교)
- 광역경제권 특별회계 설치에 따른 전북 대응전략 : 토론편 / 53
  - 안완기 연구위원(전북발전연구원)
- 광역경제권 특별회계 설치에 따른 전라북도 대응전략 : 토론편 / 56
  - 유금록 교수(군산대학교)
- 광역경제권 특별회계 설치에 따른 전라북도 대응전략 : 토론편 / 58
  - 조기현 연구위원(한국지방행정연구원)

# 1 창립식 및 제1차 포럼개최 개요

## □ 개최개요

- 일시/장소 : 2008. 2. 22(금) 16:00~18:00/도청 제1중회의실
- 주요내용 : 창립식, 1차 포럼, 만찬
  - 포럼주제 : 광역경제권 특별회계 설치에 따른 전라북도 대응전략
  - 주제발표 : 윤석완 교수(한국지방재정학회장), 토론 : 포럼위원
- 참여인원 : 50여명
  - 전라북도 : 13명(실·국·원장)
  - 시·군 : 14명(기획감사실장)
  - 포럼위원 : 21명(강인재 교수 등)
- 주 관 : 전북발전연구원
- 후 원 : 전라북도, 한국지방재정학회

## □ 시간계획

구 분	시 간	내 용	비 고
<창립식>	16:00~16:07 ( 7')	· 포럼위원 상견례	사회 : 전발연
	16:07~16:10 ( 3')	· 도정홍보영상물 시청	
	16:10~16:20 (10')	· 도재정여건 설명(ppt)	예산과장
	16:20~16:30 (10')	· 포럼운영방안 협의	포럼대표
<1차포럼>	16:30~16:32 ( 2')	· 국기에대한경례	
	16:32~16:35 ( 3')	· 인사말씀	포럼대표
	16:35~16:38 ( 3')	· 축 사	지사님
	16:38~16:53 (15')	· 주제발표	윤석완 교수
	16:53~18:00 (67')	· 토 론	포럼위원
<만찬>	18:00~19:00 (60')	· 만 찬	수랏간(한정식)

## □ 위원명단

구분	소 속	직 위	성 명	연락처	이 메 일	비고
<b>합계</b>			<b>21명</b>			
재정 분과 (12)	전 북 대	교 수	강 인 재	(063) 270-2949 (hp) 010-4220-4754	kangjj53@hanmail.net	
	전 북 대	교 수	김 영 정	(063) 270-2916 (hp) 016-9249-2919	yjkim@chonbuk.ac.kr	
	성 균 관 대	교 수	김 혁	( 02) 760-0499 (hp) 011-9040-6576	hikim@skku.edu	
	연 세 대	교 수	배 득 종	(033) 760-2320 (hp) 016-220-2234	xy333@naver.com	
	한 국 지 방 행정연구원	연 구 위 원	서 정 섭	( 02) 3488-7324 (hp) 017-299-4701	sjs@krila.re.kr	
	한국방송대	교 수	신 종 렬	( 02) 3668-4603 (hp) 011-9014-1153	jrshin@knou.ac.kr	
	전 북 대	교 수	안 국 찬	(063) 270-2951 (hp) 017-723-5213	akchan@chonbuk.ac.kr	
	전 북 발 전 연 구 원	연 구 위 원	안 완 기	(063) 286-9222 (hp) 016-620-0495	okpeace@jd.re.kr	
	군 산 대	교 수	유 금 록	(063) 469-4464 (hp) 011-9643-1363	kryoo@kunsan.ac.kr	
	부 경 대	교 수	이 재 원	( 02) 6207-9400 (hp) 010-3900-4612	jaewon@pknu.ac.kr	
	한 국 지 방 행정연구원	연 구 위 원	조 기 현	( 02) 3488-7325 (hp) 018-317-2297	ckh@krila.re.kr	
	전 주 대	교 수	최 원 철	(063) 220-2282 (hp) 018-796-7700	wcchoi@jeonju.ac.kr	
세제 분과 (9)	원 광 대	교 수	김 명 희	(063) 850-6255 (hp) 011-676-6255	mhkim@wonkwang.ac.kr	
	한 국 지 방 행정연구원	연 구 위 원	김 선 기	( 02) 3488-7342 (hp) 016-662-7342	sun@krila.re.kr	
	한 국 조 세 연구원	연 구 위 원	김 현 아	( 02) 2186-2214 (hp) 011-384-4203	hyuna@kipf.re.kr	
	호 원 대	교 수	송 재 복	(063) 450-7413 (hp) 017-654-7515	sjb0814@howon.ac.kr	
	전 북 대	교 수	신 무 섭	(063) 270-2946 (hp) 016-9877-2946	msshin@chonbuk.ac.kr	
	전 북 대	교 수	안 진	(063) 270-3011 (hp) 010-3658-3011	ja1954@chonbuk.ac.kr	
	전 북 대	교 수	윤 석 완	(063) 270-3010 (hp) 011-9642-1389	wan2606@chonbuk.ac.kr	
	한 국 지 방 행정연구원	연 구 위 원	이 삼 주	( 02) 3488-7334 (hp) 016-347-7136	lsj@krila.re.kr	
	경 기 대	교 수	이 재 은	( 02) 390-5130 (hp) 011-250-4468	jelee@kyonggi.ac.kr	
지원	전 북 발 전 연 구 원		임 지 원	(063) 286-9245 (hp) 010-5438-5546	lime@jd.re.kr	

## 2 전북재정포럼 운영 방안

- 민선4기 출범이후 각종 국책사업 유치 등 재정수요 대폭증가  
- 자주재원 확보를 위한 노력과 효율적인 재정운영 방안 검토필요
- 새 정부의 광역경제권 추진 등 지방재정정책 변화 예고  
- 지방교부세·균특 등 변화예상 ⇨ 정책변화에 능동적으로 대처 필요

### I 기본방향

- 전북도의 지방재정 운용관련 주요현안 및 이슈에 대하여 전문가를 중심으로 한 포럼을 운영하여 합리적인 정책대안을 모색
- 지방의 재정운영 개선방안을 강구함으로써 전북도(본청 및 시군) 재정운영의 효율성 및 효과성을 높여 나아가자 함

### II 운영방침

- 새 정부의 지방재정 운영에 대한 전북도 정책대안 연구  
- 지방교부세 확보 및 신정부 재정운용 방안 등  
- 재정관련 각종 정책심의 및 운용에 관한 사항
- 재정운영에 대한 전북도와 시·군간 거버넌스 구축  
- 재정운영 관련 도민의견, 도와 시·군간 정책의견  
- 전북의 재정운영 효율성 제고 노력 홍보
- 포럼은 전북발전연구원내 설치하되, 도와 협의하여 운영  
- 전라북도 : 포럼운영과 관련, 행·재정적 지원  
- 전북발전연구원 : 포럼 발족 및 정례적인 포럼 운영

### Ⅲ 포럼구성 및 운영

#### < 포럼구성 >

- 위원선정 : 21명(25명 내외로 운영)
  - 포럼대표 : 1명(지방재정 전문가)
  - 전문위원 : 20명(관련교수, 재정학회, 연구위원)
    - \* 전북도의 재정현안 등이 정부정책에 반영되도록 도외 인사 50% 영입
    - \* 운영지원 : 1명(전북발전연구원내 연구원)
    - ※ 포럼위원은 여건과 필요에 따라 탄력적으로 조정
  
- 분과구성 : 2개 분과(분과별 10~15명)
  - 재정분과 : 지방교부세제도, 재정운용 개선과제 연구
  - 세제분과 : 지방세(세외수입)제도, 세원확충방안 연구
    - ※ 분과위원은 선임된 포럼대표와 협의하여 적의 배분

#### < 포럼운영 >

- 개최횟수 : 연 4회 정도 운영
- 개최시기 : 분기별 개최, 안전 발생시 수시개최
  - 재정분과 : 상·하반기 각 1회
  - 세제분과 : 상·하반기 각 1회
    - ※ 구체적인 포럼주제 및 시기는 창립 후, 협의하여 결정
- 진행방법 : 내부포럼으로 운영하되, 필요시 열린포럼 운영
  - 주제발표, 포럼위원 토론, 참여자 의견수렴
    - ⇒ 포럼결과는 도정에 반영하고, 정부 관련사항은 중앙에 건의



## □ 3 제1차 전북재정포럼

(주제 : 광역경제권 특별회계 설치에 따른  
전라북도 대응전략)

□ 발표자 : 윤 석 완 교수(한국지방재정학회장)



# 목 차

I. 서론	11
II. 광역경제권 설정과 발전전략	12
1. 광역권 설정	12
2. 발전전략	12
III. 광역경제권 추진체제와 특별회계	14
1. 광역경제권 추진체제	14
2. 광역경제권 특별회계의 자원과 배분	14
<input type="checkbox"/> 광역권 특별회계 설치	14
<input type="checkbox"/> 광역권 특별회계의 자원	15
<input type="checkbox"/> 배분방식	15
IV. 자원 확보의 영향	16
1. 광역권 특별회계자원 확보와 배분의 영향	16
<input type="checkbox"/> 광역권 특별회계 자원확보의 영향	16
<input type="checkbox"/> 배분의 영향	19
2. 광역권 특별회계의 자원배분에 대한 대책	22
<input type="checkbox"/> 자원확보 대책	22
<input type="checkbox"/> 자원배분 대책	24
V. 결론	27
참고문헌	28



# 광역경제권 특별회계 설치에 따른 전라북도 대응전략

윤 석 완<sup>1)</sup>

## I. 서 론

- 새 정부가 추진 할 지방 경제 활성화 방안의 근간이 될 “창조적 광역발전” 전략의 골격이 제시됨. 이것은 전국을 수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권 등 5개 광역경제권과 2개의 특별광역경제권인 강원권, 제주권 등으로 묶어 개발하는 전략임.
- 이러한 5+2의 “창조적 광역발전 전략”은 그 동안의 행정구역 중심의 균형발전 정책이 지역 간의 사업 중복, 한정된 국가자원에 대한 소모적 경쟁, 수도권과 지방의 대립 등으로 글로벌 경쟁력을 높이는 데에 한계가 있다는 인식에서 구상되어 제시됨.  
시·도 행정구역을 초월한 광역경제권은 세계적인 흐름이고, 일본이나 중국 등 세계적인 광역권과 경쟁하기 위해서도 필요함.
- 새정부는 광역경제권 사업을 추진하기 위해 광역경제권 특별회계를 설치하고, 재원은 국가균형발전특별회계 재원, 관련부처 보조금일부, 교부세 재원일부, 신규재원 등으로 할 것을 검토함.
- 광역권 특별회계의 권역지원금은 광역권에 설치된 광역본부가 권역내에 배분하게 됨. 광역본부가 권역지원금을 배분하는 경우 지금의 국가균형발전특별회계 재원 배분이 일정한 틀과 공식으로 배분되는 바와 같이 또 다른 방식과 틀로 배분될 것으로 전망됨.
- 광역경제권 특별회계의 재원확보와 배분방식에 따라서 전라북도는 확정된 기존 국가지원 사업에 대한 재원확보 등 재정전반에 있어서 적지 않은 영향을 받을 것으로 예측됨.
- 본 연구는 이러한 전라북도의 문제점을 검토하고 이를 중심으로 대책을 논의하는데 목적이 있음. 연구는 광역경제권설정과 발전전략, 추진체계와 광역특별회계, 광역특별회계의 영향과 대책 등의 순으로 진행함.

1) 전북대학교 상과대학 경제학부 교수

## II. 광역경제권 설정과 발전전략

### 1. 광역권 설정

- 광역권 중심으로 세계경제가 재편되고 있는 글로벌 체제에서는 지역은 시·도 경계를 넘어서는 경제권을 통하여 경쟁력 있는 세계적 성장거점을 지향해야 하며, 이러한 거점 형성은 지속적 경제성장과 지역간 공동발전 그리고 실질적 지방분권이 이루어 질 때 가능함.
- 새정부는 이러한 세계적 흐름에 따라 지역이 행정구역 단위의 소지역간 경쟁에서 탈피하여 세계경제 내에서 주변국의 성장거점들과 경쟁할 수 있도록 하기 위해서는 지역을 광역권으로 묶어 자생력을 갖도록 권역을 재편할 필요가 있다고 판단함.
- 새정부는 이러한 광역경제권을 각 지역의 인구규모, 인프라 및 산업집적도, 역사·문화적 특수성과 지역정서 등을 고려하여 인구 500백만명 정도의 지역으로 판단하고, 5대 광역경제권과 2대 특별광역경제권으로 설정함.
  - 5대광역경제권 :  
수도권(서울,인천,경기), 충청권(대전,충북,충남), 호남권(광주,전북,전남), 대경권(대구,경북), 동남권(부산,울산, 포항)
  - 2대 특별광역경제권 :  
강원도(지역이 희망시 대경권의 하나로 결합고려)  
제주특별자치도(국제자유도시로 별도고려)

### 2. 발전전략

- 새정부는 광역경제권을 창조적으로 발전시키기 위해 다음과 같은 6대 전략을 추진할 계획임.
  - 광역경제권 연계사업의 활성화 :
    - 광역적 유망주력산업 육성사업, 국제교류 공동 사업
    - 기초지역간 연계사업 등을 통한 지역특화산업 육성

- 시장친화적 지역경제활성화 촉진
  - 지역특성을 고려한 기업환경 개선 및 선별적 규제완화
  - 지방으로의 민자유치의 활성화
  - 산업용지난 해소를 위한 규제완화
- 수도권과 지방의 공동발전체제 형성
  - 산업단지 구조 고도화 사업추진
- 광역경제권 기간 인프라 확충
  - 신성장동력거점간을 연결하는 고속도로, 고속철도, 국제항만, 국제항공 등 핵심인프라를 조기 확충.
- 낙후지역의 신발전지대로의 전환
  - 전북 덕유산 일대, 경북 북부, 경남 서부와 지리산 일대, 도서 지역 등을 만성적 낙후지역으로 지정. 이들 지역을 세계적 명품화, 관광레제·여가특구 등으로 발전.
- 협력·통합·분권적 광역경제권 제도의 실천
  - 광역경제권별 지역자율형 지역본부체제운영
  - 특별회계설치 및 광역발전포괄보조금제도 도입
  - 광역경제권발전특별법 제정

○ 광역권 발전 전략의 특징

- 공공기관의 분산치중형에서 지역경쟁력, 경제살리기, 균형발전을 결합한 통합적 지역발전으로 전환.
- 행정구역에 고착된 지역발전을 탈피하여 행정구역을 초월한 개방, 협력, 광대역 경제권방식으로 지역간 창조적 경쟁과 시너지화.
- 수도권과 지방대립형 균형발전에서 수도권과 지방의 공동발전 추구로 전환.
- 규제준치에 따른 지역간 민간투자 위축형 균형발전에서 지역특성을 고려한 규제 개혁을 통한 민간투자 맞춤형 지역발전 추구로 전환.
- 글로벌 경쟁력에 소극적인 균형발전에서 국가개조와 국제적 프로젝트 추진 등을 통한 글로벌 경쟁력 강화를 위한 적극적 지역발전.
- 중앙주도의 형식적 지방분권에서 지역주도의 실질적 지방분권으로 전환.

### Ⅲ. 광역경제권 추진체계와 특별회계

#### 1. 광역경제권 추진체계

○ 기본방향 :

- 지역·민간중심의 추진체계, 민간-공공의 파트너십 구축
- 광역경제권 내부의 혁신자원 발굴·활용을 전제로 부족한 자원은 국내외 연계를 통해서 확충.
- 광역단위 추진사업의 공공성, 수익성, 공간적 파급효과 등을 고려하여 사업별 추진 방식 다양화.
- 광역경제권의 통합성을 유지하기 위해 관련 주체 기업, 대학, 혁신기관 등의 자발적 참여유도
- 부처별·지자체별 분리 추진되는 정책들을 패키지 정책으로 통합하여 효과성 제고

○ 광역경제권 추진조직은 중앙조직과 지역조직으로 구성될 전망.

- 중앙추진 조직 : 대통령 직속
  - 조직 : 「국가경쟁력강화위원회」 내에 「광역경제권 활성화추진단」 설치
  - 기능 : 부처간 정책패키지 유도, 광역단위 사업간 조정·연계, 글로벌 네트워크 지원, 사업평가를 통한 정책지원의 차등화.
- 지역추진 조직 : 자율형 지역본부체제
  - 조직 : 중앙, 관련지자체와 민간전문가 등이 공동 참여하는 「광역경제권 추진본부」 설치
  - 기능 : 중장기 광역경제권 발전비전 및 전략수립, 광역경제권 구축을 위한 사업총괄 조정, 광역권 민간파트너십 제고, 권역의 경제현황 및 발전 잠재력 등 조사분석

#### 2. 광역경제권 특별회계의 재원과 배분

##### □ 광역권 특별회계 설치

- 광역경제권 사업을 원활하게 지원하기 위해서 광역권 특별회계를 군특회계내 별도 계정을 설치하거나 별도 특별회계 신설여부를 검토.



- 광역권 특별회계는 기존의 균특회계의 타당성을 검토하여 사업 재구분.
  - 현행 국가사업, 국가 및 지역공동사업, 지역사업 등이 구분 없이 혼재되어 있는 기존의 균특회계 사업에 대한 타당성을 검토 및 재분류하여 국가사업은 일반회계로 전환.
  - 광역사업은 기존 균특회계 내 국가 및 지역공동사업 중 시·도간 연계필요사업, 신규발굴사업으로 구성을 검토.

## □ 광역권 특별회계의 재원

- 광역경제권 특별회계 재원으로는 기존의 균특회계 재편자금, 관련부처 보조금 일부, 지방교부세 재원일부, 그리고 신규재원 등이 검토되고 있음.
  - 기존의 균특회계 재편재원과 관련부처 보조금
    - 재편된 균특 재원과 관련부처 보조금이 광역권 특별회계 재원 일부가 될 것으로 예측됨.
  - 지방교부세 재원 일부
    - 새정부에서는 지방교부세의 재원을 내국세의 19.24%에서 2% 이상 인상할 것을 공약. 만약 인상이 가능하다면 인상분의 재원이 광역권 특별회계 재원으로 전환 될 가능성이 있음. 또는 보통교부세 중에서 현재 지역발전 기능이 있는 보통교부세의 도로보전분, 균형재원인 부동산교부세, 분권교부세의 일부재원 그리고 특별교부세 등이 광역권 특별회계재원으로 이용될 수도 있음.
  - 신규재원
    - 신규재원으로는 중앙과 광역단체간의 공동세 신설을 통한 재원과 수도권규제 완화에 대한 부담금 등이 검토 될 수 있음.

## □ 배분방식

- 광역권 특별회계는 광역발전포괄보조금 제도를 도입하여 운영할 것을 검토하고 있음.
  - 특별회계의 재원배분은 사업계획의 내용과 재정자립도 등을 기준으로 권역간 차등화 하는 방안이 검토되고 있음.
  - 또한 권역간 협력을 예산배정권으로 촉진·유도하는 방안도 검토되고 있음.

## IV. 재원 확보의 영향

### 1. 광역권 특별회계재원 확보와 배분의 영향

광역권 특별회계 설치 운영은 재원배분에 있어서 지방자치단체에게 두 가지 측면에서 영향을 미칠 수 있음. 하나는 광역권 특별회계의 재원확충이며, 다른 하나는 재원 배분방식과 기존 균특사업에 대한 광역권 사업조정임. 따라서 본 절에서는 두 가지 측면에서 광역권 특별회계가 지방재정에 미치는 영향을 검토 함.

#### □ 광역권 특별회계 재원확보의 영향

광역경제권 특별회계 운영을 위한 재원조달은 전복은 물론 전 지방자치단체의 재정 운영과 구조에 영향을 미칠 것으로 예상됨. 특히 기존의 국가균형특별회계 재원외에 지방교부세의 일부 혹은 중앙과 광역단체간의 공동세 신설을 통하여 재원이 확보될 때에 지방자치단체의 재정운영에 상당한 영향을 줄 것으로 예상됨.

#### ○ 지방교부세의 일부를 이용하는 경우

- 자치단체가 적정한 행정수준을 유지하는 데 어려움을 줄 수 있음.
  - 지방교부세는 자치단체가 합리적이고 타당한 행정수준을 확보하는 데 요구되는 재원 부족액을 보전해 주는 비도가 정해지지 않은 일반재원임. 현재 재원부족액의 충족율이 88%정도에 그치고 있어 자치단체의 적정한 행정수준 유지에 재원이 부족함.
  - 향후 복지수요 급증, 교육 및 경찰자치 등의 효과적인 추진을 위해서는 지방교부세를 인상이 불가피함.
  - 지방교부세의 광역권 특별회계 재원이용은 이러한 관점에서 지방재정 운영을 어렵게 할 수 있음.
- 사용범위와 용도제한의 재원으로 전환되어 재원배분의 자율성과 효율성 저해.
  - 일반보조금은 중앙정부가 지방자치단체에게 특별한 용도를 부여하지 않고 재정 지원을 하는 재원이며 특정보조금은 중앙정부가 자치단체에게 특정한 사업에 사용하도록 용도를 한정하는 재원임. 지방교부세는 일반재원에 속함.
  - 포괄보조금은 일반보조금과 특정보조금의 중간적 성격을 지닌 형태로 재원사용범위가 상당히 포괄적이어서 효과면에서 일반보조금의 효과와 유사하나 포괄보조금은 일정 범위 내에서 제한이 있다는 관점에서 특정보조금의 성격을 지님.

- 광역경제권 특별회계는 포괄보조금의 형태로 운영될 것임으로 지방교부세 재원의 일부를 광역권 특별회계 재원으로 전환하는 경우 지방자치단체의 재원 사용범위가 제한되어 재원배분의 자율성과 효율성이 저해될 수 있음.

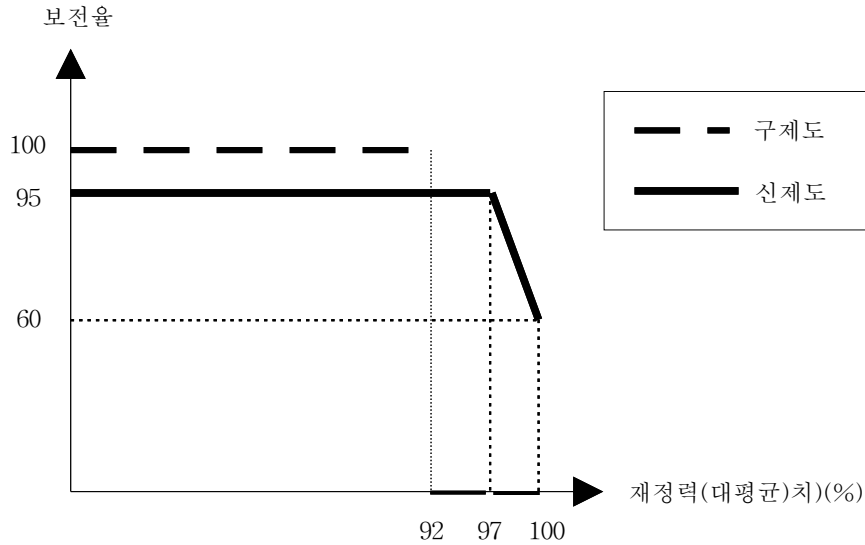
○ 국가와 광역자치단체간의 공동세 재원을 이용하는 경우

- 공동세는 동일한 세원에 대하여 중앙과 지방 구분 없이 어느 한 단계의 정부가 일시에 과세한 후 일정한 원칙에 따라 세수를 중앙과 지방정부에 배분하는 제도로, 현재 검토되고 있는 제도는 독일의 공동세제도임.
- 독일의 공동세제도
  - 독일은 연방정부, 주정부, 기초자치단체가 독립적인 권한을 가질 수 있는 세목이 있는 반면 연방과 주정부가 공동으로 권한을 행사할 수 있는 공동세목이 있음.
  - 2005년 전체 조세수입 중 공동세수입은 66.9%로 공동세 수입의 배분비율은 <표 1>에서와 같이 소득세는 연방과 주에 각각 42.5%, 법인세는 각각 50%임.
  - 소득세와 법인세에 대한 주간배분은 징세주의원칙(거주지원칙)에 따라 해당 주에 발생하는 세수입에 근거하여 배분됨.
  - 부가가치세배분은 연방과 주정부에 53.1%와 44.8%, 그리고 기초자치단체에 2.1%가 배분됨. 전체 주에 배분된 44.8%의 부가가치세는 각 주에 재정수요를 고려하여 배분되며 우선적으로 25%가 재정력이 약한 주에 배분되며 나머지 75%는 주민수에 의해서 배분됨.

<표 1> 공동세의 배분비율 및 세수규모(2005)

	연방	주	기초자치단체	총세수
소득세	42.5%	42.5%	15%	1,456억 유로
법인세	50%	50%	-	163억 유로
부가가치세	53.1%	44.8%	2.1%	1,397억 유로

자료 : 海外調査報告書 2007. 9, 日本 財政制度等審議會 財政制度 分科會. p96.



<그림 1> 부가가치세의 주간배분의 보전율

자료 : 海外調査報告書 2007.9, 日本 財政制度等審議會 財政制 度分科會, p98.

- 부가가치세 배분이 징세주의를 택하지 않는 이유는 부가가치세는 본사가 있는 장소에서 일괄적으로 징수되어 실제로 경제활동이 행해진 장소에서 징수되지 않기 때문이다.
  - 주민 1인당 세수입이 전체 주의 주민 1인당 평균세수입의 97%이하가 되는 주에 대해서는 <그림 1>에서와 같이 평균에 부족 되는 부분에 대해 95%를 보전해주며, 주민 1인당 세수입이 전체 주의 주민 1인당 평균 세수입의 97%를 상회하는 주에 대해서는 격차가 커질수록 95%부터 60%까지 체감적으로 보전함.
- 공동세를 이용하는 경우
- 독일방식에 의해 공동세를 운영한다면 소득세, 법인세, 부가가치세 등이 공동세원이 될 것이며, 이 세원에 의한 세수입이 광역경제권 특별회계의 재원으로 고려 될 수 있음. 본고에서는 부가가치세만을 공동세원화하여 광역경제권 특별회계의 재원으로 이용하는 경우에 미치는 효과를 모의 시산했으며 그 결과는 <표 2>와 같음.
  - 2005년도 부가가치세에 대해 중앙과 광역자치단체가 공동세를 운영하는 것으로 하고 배분비율은 각각 60%와 40%로, 그리고 중앙과 지방이 이 재원을 광역특별회계 재원으로 일정 비율을 전입하는 것으로 가정함. 부가가치세 지역배분은 인구비율에 의해 배분하여 자치단체의 지방세와 보통교부세 수입액의 변화를 분석함.
  - 지방자치단체가 공동세수입 40%중에서 20%를 광역권 특별회계 재원으로 전환시키는 경우에는 <표 2>에서와 같이 보통교부세와 지방세 합계액이 제주, 강원, 전남을 제외하면 모든 자치단체에서 증가했음. 그러나 지방자치단체의 공동세수입 40%중에서 30%를 광역권 특별회계 재원으로 전화시키는 경우는 부산을 제외한 모든 자치

단체에서 보통교부세와 지방세의 합계액이 감소됨.

- 이러한 시산 결과는 공동세수입으로 광역권 특별회계재원이 확보되는 경우에 공동세 수입의 일정 비율이상이 자치단체의 지방세 수입으로 전입되지 않거나 지방교부세의 배분비율이 인상되지 않으면 지방자치단체의 일반재원이 감소될 수 있음을 의미함.
- 결론적으로 공동세 수입의 광역권 특별회계 재원 활용은 용도제한이 없는 자주재원 내지 일반재원의 규모가 축소되어 재정운영의 자율성과 효율성을 저하시킬 수 있음 .

<표 2> 공동세 운영의 결과 (2005)

(단위:백만원)

지역	현행			20%			격차		
	지방세	교부세	계	지방세	교부세	계	30%	20%	10%
부산	2,265,338	107,692	2,373,030	2,267,242	106,294	2,373,536	180	506	831
대구	1,523,228	137,660	1,660,888	1,524,536	136,655	1,661,191	63	303	542
광주	773,481	180,400	953,881	774,205	179,765	953,969	-72	88	249
대전	919,761	98,489	1,018,250	920,503	97,903	1,018,406	15	156	297
울산	836,498	97,872	934,370	837,054	97,415	934,469	-13	99	211
강원	889,276	370,607	1,259,883	890,063	369,780	1,259,843	-262	-40	181
충북	828,296	295,069	1,123,365	829,066	294,316	1,123,382	-181	17	214
충남	1,419,054	274,626	1,693,680	1,420,043	273,737	1,693,780	-126	100	326
전북	834,923	364,003	1,198,926	835,916	363,031	1,198,947	-234	21	276
전남	921,432	476,182	1,397,614	922,468	475,109	1,397,577	-324	-37	249
경북	1,583,213	508,572	2,091,785	1,584,610	507,224	2,091,834	-302	49	401
경남	2,061,170	340,692	2,401,862	2,062,790	339,310	2,402,101	-106	239	582
제주	401,121	119,203	520,324	401,406	118,917	520,323	-77	-1	75

주 : 1)부가가치세 수입을 인구비율에 따라 각 지역에 배분함.

2) 서울, 인천, 경기도는 불교부단체임.

3) 교부세는 보통교부세이며, 부가가치세 변동은 산정과정에 반영하여 계산함.

자료 : 행정자치부, 보통교부세내역 2005

## □ 배분의 영향

### ○ 배분방식의 영향

- 균특의 재원배분은 과거실적치 33%를 반영함으로써 전년도 배분실적이 배분에 큰 영향을 미치고 있어, 그 결과 균특회계 이전의 예산규모와 크게 달라지지 않고 있음.
- 이러한 이유는 균특의 재원배분방식은 과거실적치와 균형요인인 낙후도를 기준으

로 하고 있으나, 과거실적치에 의해 발전지역에 보다 많은 재원이 배분되도록 설계되었기 때문임.

- 이것은 균특의 초기 사업편성시 기존 국고보조금의 지속사업이 균특사업으로 많이 전환되었기 때문이며, 또 한편으로는 국고보조사업은 균형적 요소외에 사업보조적 성격을 갖고 있기 때문임(김현아, 2006).
- 만일 균특배분 공식과 같이 광역권 특별회계재원이 배분되는 경우 전라북도는 상대적으로 배분에 있어서 불리함. <표 3>에서와 같이 '08년 균특 배분액은 전라남도의 60% 정도임
- 전북이 전남보다 배분이 적은 이유는 전남과 광주가 동일 지역인데 행정구역에 의해 전남을 따로 분리함으로 배분에 균형적 요소 반영율이 높아졌기 때문임.

<표 3> 국가균형발전 특별회계 자원배분 현황(자율편성)

	2005	2006	2007	2008
전라북도(A)	3,137	2,706	2,972	3,074
전라남도(B)	5,598	4,552	4,724	5,052
차이(B-A)	2,461	1,816	1,752	1,979

자료 : 전라북도

- 그러나 만약 광역권 특별회계 자원배분 방식에서는 균특처럼 과거실적치를 반영한다 하더라도 그 영향은 축소될 것으로 예측됨.
  - 균특재원 배분방식에 존재하지 않았던 사업계획의 내용 등 새로운 사업보조적 성격의 요소도입이 배분에 검토되고 있기 때문임.
  - 이러한 새로운 사업보조적 성격의 요소들은 광역권 특별회계의 자원배분에 있어서 과거실적치의 영향을 어느 정도 희석할 것으로 예측됨.
- 확정된 국가지원 및 중복사업이 광역경제권사업에 포함 될 경우
- 국가지원이 확정된 기존 사업의 안정적 추진 위협
    - 만약 기존 국가지원이 확정된 사업이 광역경제권 사업에 포함되어 필요재원이 광역경제권 특별회계 재원에서 조달되는 경우에 <표 4>와 같은 전략산업 추진과 SOC 등 대규모 사업들에 대한 안정적 재원 확보가 어렵거나, 추진체계의 혼선이 우려됨.
  - 호남권역내 지역간 일부사업 중복으로 전략산업과 SOC 사업들의 추진 차질이 우려.

- 기존 시·도사업이 광역권 차원에서 유사사업 통폐합, 지역특성화 기능의 분담, 효율적 투자 등을 감안하여 조정된 후에 지역간 협력사업에 연계하여 광역경제권 사업에 포함이 검토되고 있음.
- 자동차부품소재, 생물산업 등이 광주, 전남 지역과 <표 5>에서와 같이 중복되고 있음. 이들 사업이 광역경제권에 포함될 것으로 예측되어 재원확보가 불투명하여 전략사업과 SOC 사업들의 추진 차질이 우려됨.

<표 4> 전라북도 주요 전략산업 현황

유형	총사업비	주요사업
국가 식품클러스터 조성 (2008 ~ 2018년, 8년간)	8,932억원 (일반1,754, <b>균특 1,000</b> , 지방비 2,109, 기타 4,069)	R&D중심클러스터 등 39개 사업클러스터 사업
첨단부품·소재 공급단지 조성 ( 2008 ~ 2012년, 5년간)	8,615억원 (일반2,894, <b>균특1,686</b> , 지방비 3,464, 기타 571)	복합소재 기술원 설립 등 28개 단위사업
2단계 지역전략산업 진흥사업 (신규) (2008 ~ 2012년, 5년간)	2,400억원 ( <b>균특 1,500</b> , 지방비 500, 기타 400) 국비지원계획 : 1조 3천억원정도 (시도별 1,500억)	자동차·기계 17개, 생물 9개, RFT 5개

자료 : 전라북도

<표 5> 산업자원부지원 지역별 주요전략산업

지 역	산 업
전라북도	자동차부품 및 기계산업, 생물산업, RFT 및 신재생에너지산업
전라남도	생물산업, 신소재산업, 조선산업
광 주	광산업, 전자산업, 자동차부품소재산업, 디자인, 문화산업

자료 : 전라북도

○ 균특회계지원 사업이 광역권 특별회계로 재편, 포괄보조금화 되는 경우

- 균특회계 지원 사업이 광역권 특별회계로 통합 또는 일부 흡수되어 재편되고 포괄 보조금으로 지원될 경우 기존 국고보조에서 전환된 균특회계지원 사업이 중단 또는 자체 사업으로 전환될 수 있어 막대한 지방비 소요로 재정의 압박요인으로 작용될 우려가 있음.

## 2. 광역권 특별회계의 재원배분에 대한 대책

### □ 재원확보 대책

지방교부세 인상분과 공동세 등이 광역권 특별회계 재원이 되는 경우 앞에서 검토한 바와 같이 지방재정의 자율성을 저해하고 안정성에도 어려움을 줄 여지가 크기 때문에 이것들은 광역권 특별회계 재원으로 적정하지 않다고 판단됨. 따라서 지방재정에 비교적 적은 영향을 미치는 재원이 광역권 특별회계 재원으로 확보될 수 있도록 촉구하는 노력을 경주해야함. 지방재정에 적은 영향을 미치는 재원들을 검토하면 다음과 같음

○ 관련부처 보조금

- 광역경제권 특별회계는 균특사업의 지역혁신사업을 중심으로 재편 확대 될 것으로 예측됨. 이에 따라 보조사업 중에서 확대 재편되는 사업에 관련된 부처의 보조금이 광역권 특별회계의 재원으로 확보될 전망. 이러한 재원확보 방안은 지방재정의 변화를 많이 수반하지 않는다는 관점에서 긍정적이라 할 수 있음.

○ 특별교부세 재원의 일부

- 특별회계는 내국세 총액의 4%로 <표 6>에서와 같이 지역현안수요와 재해대책수요가 발생하는 경우에 그리고 우수 단체재정지원 등에 배정함. 이중 지역현안수요는 국가적 행사관련수요, 행정구역개편수요, 재정결함보전수요, 지방 재정부담수요, 주요정책수요 등으로 구성되며, 재해대책수요는 항구복구수요, 응급복구수요 등으로 구성되어 있음.
- 이중에서 지역현안수요는 국고보조금사업과 유사한 항목으로 구성되어 있음. 이



들 수요에 대한 재원의 성격이 광역권 특별회계 재원의 성격과 같은 유형이라는 관점에서 특별회계 재원으로 적정하다고 할 수 있으며, 또한 이것은 특별교부세가 국고보조금과 같이 특정재원이라는 관점에서도 적정하다고 할 수 있음..

○ 신규부담금 재원

- 수도권 공장총량제도 재검토가 새 정부에서 논의되고 있음. 수도권 공장총량제도의 완화는 수도권 공장건축에 대한 과밀부담과 함께 검토될 것으로 예측됨. 따라서 이 부담금은 지방의 기반시설 확충 등을 통한 비수도권 균형발전에 이용되는 것이 타당함. 이러한 관점에서 수도권 공장건축의 과밀부담금은 광역특별회계의 신규재원으로 적정하다고 판단됨.

○ 재편된 사업과 관련된 특별회계와 일반회계 전입금, 기금.

<표 6> 특별회계 교부대상별 산정 항목

교부대상	산 정 항 목	
지역현안수요	국가적 행사관련수요	전국체전, 국가유치 국제체육대회, 전국단위 문화 행사, 국제문화 행사.
	행정구역개편수요	자치단체 종류의 변경, 행정구역 개편에 의한 보통 교부세 감소.
	재정결함보전수요	인구 감소 또는 체선에 따른 보통교부세 감소, 재해로 인한 재정수입감소.
	지방재정부담수요	민통선 북방지역개발, 폐광지역 경제진흥, 원자력 발전 등 관련, 미군기지이전관련, 지역경제활성화 대책사업, 컨테이너 수송으로 인한 도로정비사업.
	주요정책사업수요	도로교량사업, 하천관리사업, 지방상하수도사업, 도시개발사업, 교통관리사업, 사회복지사업, 보건위생 사업, 공해방지사업, 농업진흥사업, 수산진흥사업, 문화예술사업, 문화재보존사업, 공공체육사업 등.
재해대책수요	.항구복구수요 .응급복구수요	
우수단체 재정지원	.자치단체평가 .분쟁해결 등 우수 자치단체 .우수행재정실적 자치단체지원	

## □ 재원배분 대책

광역권 특별회계 재원배분과 방식이 전북에 영향을 적게 미치도록 하기 위해서는 기존 국가 지원사업에 대한 재원이 안정적으로 확보되어야 하며 배분방식이 개선되어야 함. 그러나 현실적으로 기존의 균특사업은 조정되어 신규사업과 함께 운영될 것으로 판단되어 이에 대한 지원대책이 필요함. 따라서 본 절에서는 이러한 두 가지 관점에서 전라북도의 대책을 강구해보면 다음과 같음.

### ○ 확정 및 추진되고 있는 균특사업에 대한 안정적 지원 촉구

- 국가정책으로 확정된 전략사업 및 SOC 사업 그리고 기존의 국고보조에서 전환된 균특사업 등이 광역권 특별회계설치로 인하여 중단 혹은 축소되는 경우 재정운영의 혼란은 물론 투자의 효율성을 크게 저하시킬 수 있음.
- 따라서 광역권 사업으로 전환된 기 투자사업에 대해서는 광역권 특별회계내 별도의 계정을 두어 사업완료시까지 재정지원을 안정적으로 지원할 수 있는 방안을 검토할 수 있도록 노력해야 할 것임.
- 또한 기존 균특사업에서 국고보조사업으로 전환된 기 투자사업에 대해서는 완료시까지 일반 국고보조금에서 안정적으로 지원이 될 수 있는 노력 또한 필요함.

### ○ 사업보조적 특성 비중 증대의 배분방식 촉구

- 광역권 특별회계 재원배분 방식에서는 균특의 사업보조적 성격인 과거실적치외에도 사업계획 내용 등의 요소가 배분변수로 검토되어 배분에 영향을 줄 것으로 논의한 바 있음.
- 균특의 재원배분요소에 포함되지 않았던 이러한 새로운 요소들은 광역권 특별회계 재원배분에 있어서 새로운 변수로 작용할 소지가 있음. 따라서 배분방식에서 이러한 요소들의 비중이 증대하는 경우 광역권 특별회계 재원배분에 있어서 다른 요인의 영향은 감소될 수 있음.
- 그러므로 다른 변수에 불리한 재원배분을 받는 전북의 경우는 광역권 특별회계의 재원배분에 이러한 변수를 증대시키도록 촉구하는 노력을 해야 할 것임.

### ○ 사업계획의 내용과 조정을 통한 재원확충

기존 균특사업은 재편하여 광역경제권 사업에 존치되어 운영할 것을 검토하고 있음. 따라서 기존 균특사업의 재원지원에 대한 조정은 불가피 할 것으로 전망됨. 그러므로 이하에서는 이러한 조정을 전제로 하여 전라북도의 광역권 특별회계 재원확보를 위한 대책을 논의 함.

광역권 특별회계의 재원배분 기준으로 검토되고 있는 사업계획 내용과 재정자립도 중에서 자치단체가 보다 용이하게 변동시킬 수 있는 것은 사업계획의 내용임. 따라서 사업계획의 내용은 자치단체가 쉽게 독자적으로 재원확충을 가능하게 할 수 있는 요소라 할 수 있음.

앞에서 검토했던 재원확보의 여러 가지 대책들이 전북도의 의지만으로는 할 수 없는 대책임에 반해 사업계획의 내용을 통한 재원대책은 전북도의 의지에 따라 실현 가능한 대책이라 할 수 있음. 사업계획의 내용을 이용한 재원확충대책을 검토해 보면 다음과 같음.

- 창조적인 사업 개발과 추진

- 광역특별회계 재원배분은 균특과 유사하게 대상사업을 포괄하고 그 범위내의 사업에 한해서 지방자치단체가 우선순위를 정하여 배분규모와 사업내용을 결정하는 방식을 취할 것으로 예측됨.
- 또한 광역권 특별회계는 기존 국가사업 등 일부사업 제외를 통한 혁신사업 중심의 신규사업으로 운영될 것으로 예측되고 있어, 사업보조적 성격이 강한 사업들로 구성될 것으로 예측됨.
- 그러므로 균특에서와 같은 과거실적치가 광역권 특별회계 배분변수로 들어가 상대적으로 불리한 경우에 전북이 이를 극복할 수 있는 대안은 사업계획의 내용이라 할 수 있음.
- 따라서 타 지역에 비교열위에 있는 배분조건 극복을 위해서는 지역산업의 현장수요와 지역의 혁신역량 등을 충분하게 고려하여 창조적으로 기획되고 집행될 수 있는 특화된 사업내용과 계획을 포함한 사업개발과 추진이 필요함.

- 연계기능의 다각화에 의한 재원확보

- 광역권 특별회계가 특히 강조하는 것은 규모의 경제실현을 위한 지역간 사업 연계 기능 강화임. 지역간 연계기능이 강한 사업은 재원배분에 인센티브를 부여하는 방안이 검토되고 있음.
- 기존의 균특사업은 지역간 연계가 없는 독자적인 형태로 추진되어서 규모의 경제실현이 미흡했고 지역 간 유사 사업과 중복사업이 많았음.
- 따라서 기존의 균특사업들이 광역권 사업에 포함되는 경우 어떻게 변경 혹은 조정을 해서 실현 가능한 지역간 연계사업으로 전환시키느냐 하는 것 또한 재원확충에 대한 중요 문제라 할 수 있음.
- 특히 한 지역의 사업이 다수 지역의 사업단위에 다각적으로 연계된 경우, 그 사업의 연계기능이 강함을 고려할 때에 전북의 재원확보 대책은 사업의 연계 다각화기능이 강한 사업개발 내지 기존 사업의 전환에서 찾아야 할 것임.
- 아래의 예와 같이 연계사업을 구상할 때 실현 가능한 성과가 수반 될 수 있는

구체적 계획과 내용이 재원확보에 대한 관건이라 할 수 있음.

예 : 새만금 세계경제자유기지+ 전주·군산·익산 부품클러스터기지 + 광주광산물클러스터 기지.

- 기존 사업의 조정과 사업계획 재편을 통한 신규사업 재원확보
  - 기존 시·도 사업을 광역권 차원에서 유사사업 통폐합, 지역특성화 기능분담과 효율적 투자 등을 감안하여 조정된 후에 광역경제권 사업에 포함을 검토하고 있으며, 또한 기존의 균특사업 중 국가사업은 일반회계 전환을 검토 하고 있음.
  - 이러한 내용을 감안할 때에 균특사업은 대부분 존치되어 운영될 것으로 예측됨. 그러나 기존 균특사업 유지는 그 만큼 광역권 신규사업에 제약을 줄 것으로 전망됨. 따라서 기존 균특사업에 대한 안정적 지원은 어려울 것으로 전망되어 조정이 불가피 할 것임.
  - 그러므로 전북도는 기존의 균특사업과 신규 광역권 사업에 대한 선택이 필요하며, 이러한 선택은 기존의 균특사업의 조정과 재편을 통해 실현해야 할 것임.
- 중복사업의 사업내 독자권역 창출 연계로 재원확보
  - 앞에서 검토한 바와 같이 자동차부품소재, 생물산업 등이 광주, 전남 지역과 중복되고 있음. 이들 사업이 광역경제권에 포함될 가능성이 높아 조정이 불가피 할 것으로 판단됨.
  - 광역경제권 전략에서는 현행의 지역전략산업진흥사업(4+9사업)을 통한 광역유형의 사업을 추진할 것을 검토하고 있음. 전북은 자동차부품 및 기계산업, 광주는 광 및 전자부품, 전남은 생물농업 및 소재산업이 전략사업임으로 전북은 사업조정에 있어서 생물산업에서 불리한 조건에 처할 것으로 전망됨.
  - 두 지역간 중복되는 사업의 조정은 독자권 영역이 넓을수록 유리함. 그러므로 재원확보를 위해 중복사업 내 새로운 독자권역 창출이 필요하며 이러한 독자권역 창출 확보는 사업조정 권역을 보다 넓혀 더 많은 재원확보를 가능하게 할 것임.
- 성과부진사업의 구조조정을 통한 재원여력 확보
  - 균특의 혁신계정 사업을 중심으로 광역경제권 사업이 재편되고 균특 자율계정 또한 사업보조적 특성이 낮은 사업일부 등이 일반회계로 전환될 것으로 전망됨. 그러므로 사업유형이 균특보다 사업보조적 성격이 강한 사업으로 구성될 것으로 예측됨.
  - 또한 향후 어떤 형태로든지 광역권 특별회계 재원배분에 사업성과가 반영될 것으로 예측됨. 따라서 지속적인 성과를 얻을 수 없었던 성과부진사업이 광역권 특별회계에 포함되는 경우 재원확보를 어렵게 함.
  - 따라서 엄밀한 분석을 통한 사업구조조정으로 이러한 사업을 축소하여 신규사업에 대한 재원여력을 확보할 필요가 있음.

## V. 결 론

- 지금까지 광역경제권 특별회계가 지방자치단체의 재원확보에 미치는 영향을 특별회계의 재원, 균특과 광역권 특별회계 사업조정을 중심으로 검토 분석했음. 분석 결과는 다음과 같음.
- 광역경제권 특별회계 재원으로 지방교부세와 공동세를 이용하는 경우보다는 사업재원에 의한 신규 관련부처의 보조금, 특별교부세의 일부, 부담금 등을 이용하는 것이 지방자치단체의 재정운영의 자율성과 효율성을 적게 침해하는 것으로 분석됨. 그러므로 광역권 특별회계재원이 이와 같은 재원으로 확보될 수 있도록 촉구하는 노력을 경주해야 할 것임.
- 광역권 특별회계의 권역간 배분방식이 사업적 요소와 균형적 요소를 반영하여 배분 할 것으로 전망됨. 타지역과 상대적으로 열세인 균형적 요소문제 혹은 과거실적치 등은 자치단체에 각각 주어진 여건으로 간주 할 때 재원배분의 확보 문제는 사업조정을 통한 사업계획 내용 등의 사업보조적 성격 강화를 통하여 풀어야 함.
- 또한 광역특별회계 재원배분에 있어서 이러한 사업보조적 요소의 반영 비중에 대한 증대 노력 또한 재원확보를 위해 필요함.
- 그러나 이상과 같은 대책은 전북도의 의지에 따라 독자적으로 하기에는 한계가 있음. 따라서 독자적으로 실현 가능한 재원확보 방안은 창조적인 사업 개발과 추진, 연계기능의 다각화, 기존 사업의 조정과 사업계획 재편, 중복사업의 사업 내 독자권역 창출, 그리고 성과부진사업의 구조조정 등을 통하여 전라북도의 광역경제권 내에서 사업보조적 성격을 강화 시키는 대책이 필요함.
- 본 연구는 광역경제권 특별회계 설치와 운영에 대한 구체적인 내용이 아직 설계되지 않은 상태에서 분석하고 있음. 따라서 본 연구는 정확하고 세밀한 제도 분석을 통한 추론에 있어서 한계점이 있음.

## ※ 참고 문헌 ※

- 권오성, 주요국의 지방재정지원제도 비교분석, 한국지방행정연구원, 2006.
- 김영주, 광역경제권 중심의 지역산업 발전전략, 2004.
- 김재훈, '균특회계 예산배분의 적정성 평가', 참여정부의 재정분권, 한국지방재정학회 학술세미나 발표집, 2007.
- 김현하, '균형발전특별회계 현황과 발전방안', 재정포럼, 2006.
- 인수위, 새정부의 창조적 광역발전 전략에 관한 보도자료, 2008.
- 전라북도, 2008년 균특회계 예산안.
- 지방세연구소, 국세와 지방세 합리적 조정방안 연구, 서울시립대학, 2007.
- 한국개발연구원, 지역전략산업진흥사업 심층평가, 2006.
- 한국지방재정공제회, 사회경제적 환경변화에 대응하는 지방재정조정제도 개편 방안, 2007.
- George E. Peterson, Tandall R. Bovbjerg, Barbara A. Davis, Walter G. Davis, Eugene C. Durman, Theresa A. Gullo, 'The Reagan Block Grants, What Have We Learned?', The Urban Institute Press, 1986
- Nirvikar Singh and Ravi Thomas, 'Matching grants versus block grants with imperfect information', National Tax Journal, Vol 42, No.2. Jun, 1989.
- Rasmussen,J., 'The Allocative Effects of Grants -In-Aids', National Tax Journal, Vol 29, No.2. Jun, 1976.
- 海外調査報告書, 日本 財政制度等審議會 財政制度分科會, 2007.

## 토 론 내 용

- 토론자 : 강 인 재 교수(전북대학교)
- 토론자 : 김 명 희 교수(원광대학교)
- 토론자 : 김 혁 교수(성균관대학교)
- 토론자 : 신 무 섭 교수(전북대학교)
- 토론자 : 신 종 렬 교수(한국방송대학교)
- 토론자 : 안 완 기 연구위원(전북발전연구원)
- 토론자 : 유 금 록 교수(군산대학교)
- 토론자 : 조 기 현 연구위원(한국지방행정연구원)





# 목 차

□ 도와 시·군간 효율적인 재정 연계방안(강인재 위원) .....	33
I. 서론 .....	33
II. 지방행정/재정제도의 괴리 .....	33
III. 도와 시·군간 재정연계방안 .....	37
□ 광역경제권 특별회계의 설치(김명희 위원) .....	39
I. 광역경제권역 추진의 기본 개요 .....	39
II. 광역경제권 설치의 긍정적 효과와 문제점 .....	41
III. 성공적 정착을 위한 고려사항 .....	42
IV. 각 지자체의 입장과 전북의 대응방안 .....	42
□ 광역경제권에 대한 소고(김혁 위원) .....	44
I. 사회경제적 환경의 변화 .....	44
II. 새 정부의 “창조적 광역발전”전략 .....	45
III. 광역화에 대비한 제도적 장치 .....	45
□ 광역경제권 특별회계 설치에 따른 전라북도 대응전략 : 토론문(신무섭 위원) .....	47
□ 광역경제권에 대한 대응방안(신종렬 위원) .....	50
I. 광역경제권 추진의 의의 .....	50
II. 전북의 적극적인 대처 .....	50
III. 광역경제권의 의의를 살릴 수 있는 정책 추진이 필요함 .....	51
□ 광역경제권 특별회계 설치에 따른 전라북도 대응전략 : 토론문(안완기 위원) .....	53
I. 광역경제권 특별회계 설치 근거 .....	53
II. 전라북도 대응전략 .....	54
□ 광역경제권 특별회계 설치에 따른 전라북도 대응전략 : 토론문(유금록 위원) .....	56
□ 광역경제권 특별회계 설치에 따른 전라북도 대응전략 : 토론문(조기현 위원) .....	58
I. 균형발전특별회계 운용체계 및 문제점 .....	58
II. 광역경제권 특별회계 도입 .....	59



# 도와 시·군간 효율적인 재정 연계방안

강 인 재(전북대)

## I. 서 론

- 최근 환경 요인들의 변화 내용, 속도, 그리고 규모가 과거와는 달리 나타나고 있음. 세계화와 지역경쟁, 그리고 탈산업화 등과 같이 이미 예견된 사회 경제적 변화는 속도와 규모가 예상을 넘어설 정도로 급속히 전개되고 있음.
- 지역이기주의와 집단이기주의에 의한 지방자치단체의 낭비성 세출증대에 대한 비판과 함께 한정된 투자재원의 분산투자 현상에 대한 우려가 있음.
- 재정환경의 변화와 새정부의 광역경제권 설정과 관련 전북은 도와 시군간의 재정 연계를 효율화하여 지역발전에 기여할 수 있는 전략을 수립해야 할 것임.

## II. 지방행정/재정제도의 괴리

- 지방의 다양성과 지역편차를 고려한 차등적 재정분권 접근이 필요하지만 이에 대한 고려는 충분하지 못하였음. 최근 십 수년간 전개되었던 사회 경제적 전환기 상황을 고려하면 지역의 재정환경(여건) 다양성은 보다 확대되고 있으며, 동일한 자치단체 유형간에도 구조적 격차 확대에 따른 계층 분리 현상(예, 서울시의 자치구와 광역시의 자치구; 수도권의 군과 다른 지역의 군)도 발생하고 있음.
- 이에 따라 모든 자치단체를 표준적인 기준으로 재정관리제도를 적용하면 현실성이 낮아짐. 군은 숫자는 많지만 재정과 인구규모가 전국 10% 미만이며 자치구는 숫자와 적지만 인구수가 많고 재정비중은 4.4%에 불과함.
- 이와 같이 구조적인 격차가 있는 상황에서 표준적인 관점에서 분권재정을 운영하면 재정관리 수준의 하향평준화 혹은 과잉분권의 병리적 현상이 발생할 가능성이 높음. 현실적으로는 낮은 수준의 재정관리 관행이 지속되어 고차 관리 기능이 요

구되는 지자체(예, 수도권 대도시 지자체)에 대해서는 행정자치부가 체계적으로 대응하지 못하는 경향도 있음.

- 참여정부에서는 지역균형 개발을 위해 5단계 등급으로 구분한 바 있으며 3년마다 정기적으로 지역낙후도에 따라 신활력지역을 선정하고 특별재정지원을 실시하고 있음. 하지만 아직은 임의적인 지역구분이며 재정분권의 단위로 이용하는 데는 한계가 있음.

<표 1> 지방자치단체 유형별 규모 비교 (단위 : 개, 억원, 천명, %)

	자치단체수		재정규모(2007)		인구수(2007.10)	
	개수	구성비	당초예산	구성비	규모	구성비
시.도본청	16	6.5	699,785	62.5	-	-
시	75	30.5	260,128	23.2	22,026	44.8
군	86	35.0	111,188	9.9	4,754	9.7
자치구	69	28.0	48,763	4.4	22,414	45.6
합계	246	100.0	1,119,864	100.0	49,194	100.0

자료 : 행정자치부 홈페이지

## 1. 광역과 기초간의 업무 중복

- 지방자치법 제9조 제2항에 의하면, 우리나라의 기능배분방식은 예시적 포괄배정방식에 따라 지방자치단체의 사무범위를 6개 분야로 대별하여 57개 사항을 열거하고 있음. 지방자치법은 위의 사무들을 지방자치단체의 종류별로 배분하는 기준을 규정하고 있으며, 동법시행령에서는 역시 예시적 포괄주의에 입각하여 광역자치단체와 기초자치단체의 사무를 비교적 상세하게 규정함. 이러한 자치단체 사무의 예시적 열거는 광역과 기초자치단체를 초월하여 6개 대분류와 57개 중분류를 한 후 광역자치단체와 기초자치단체별로 각각 316개 및 354개의 소분류를 시도하고 있음(2007년 10월 4일 전면개정 지방자치법시행령).

- 그러나 예시적 포괄배정방식에도 불구하고 현 지방자치법시행령에는 많은 사무가 광역과 기초자치단체간에 중복되게 배분되어 있으며, 개별법령에 규정된 단위사무의 배분에 있어서도 광역과 기초자치단체간 중복적인 배분의 사례가 많이 발견되고 있음.
- 2002년 행정자치부 조사에서는 총 3,353개의 법령상에 나타난 사무는 총 41,603개로 이 가운데 73%인 30,240개의 사무가 국가가 직접, 산하기관·소속기관 및 민간을 이용하여 처리하는 사무이고, 나머지 27%인 11,363개의 사무가 지방자치단체가 처리하는 사무로 나타남. 지방이 처리하는 사무 가운데 47%에 해당하는 5,318개 사무가 시·도가 처리하는 사무이고, 26%인 2,950개 사무가 시·군·구가 처리하는 사무이며, 나머지 27%인 3,095개 사무는 시·도와 시·군·구가 공동으로 처리하는 사무임.
- 사무배분을 위한 기준 및 원칙이 명확하지 않음.
- 공동사무가 자칫 재정분담의 노력은 없이 국가의 지방에 대한 그리고 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 감독을 강화시키는 경향이 있음.
- 종합적이고 체계적인 직무분석을 통해 분장사무의 내용을 보다 명확하게 규정하여 사무분장의 합리화를 도모, 광역과 기초자치단체간 중복적인 사무분장을 해소해야 할 것임.

## 2. 광역과 기초간 재정조정 문제

- 획일화된 지원체제: 지방의 다양성에 대한 고려가 미흡
- 광역적 재정관리 접근의 부족
- 참여정부 하에서 진행된 정부간 재정관계 변화의 또 다른 특징으로는 중앙과 지방간 재정조정제도는 대폭적으로 변화된 반면 광역과 기초자치단체 간 재정조정제도는 아무런 변화가 없었다는 점도 지적할 수 있음. 우선 도의 경우는 그 목적과 배분방식에 있어서 많은 문제를 지닌 것으로 지적되는 재정보전금제도를 그대로 유지하고 있음.

## □ 재정보전금

- 시·도지사는 시·군에서 징수하는 광역시·도세의 27%(50만 이상 시는 47%)에 해당하는 금액을 시·군에 재정보전금으로 확보하여 인구, 징수실적, 당해 시·군의 재정사정 기타 대통령령이 정하는 기준에 따라 시·군에 배분하여야 한다(지방재정법 제29조).
- 재정보전금의 종류는 일반재정보전금, 시책추진보전금 및 특별재정보전금으로 구분하여 구체적인 배분 기준, 산정방법, 배분시기 등에 관하여는 시·도 조례로 정한다(지방재정법시행령 제36조).
- 특별·광역시별로 시행되는 자치구 재원조정제도인 조정교부금 제도는 앞서 지적했던 사회복지지출의 증가로 인한 대도시 자치구의 최근 재정상황의 심각성에도 불구하고 전혀 개편이 이루어지지 않았다는 문제가 있음.
- 최근의 지방세법 개정으로 인해 자치구세의 대부분을 차지하는 재산세에 대한 탄력세율 적용이 사실 상 불가능하게 되었다는 점에도 주목할 필요가 있음.

## □ 광역자치단체의 재정기능 강화 필요성

- 기초자치단체 중심의 행정분권과 재정분권이 동일 맥락에서 추진되면서 재정 측면의 비효율성 쟁점들이 불가피하게 발생하였음. 이는 광역자치단체가 수행해야 할 재정조정기능에 대한 체계적 접근이 미흡하였기 때문임.
- 지역사회 경제 구조가 동일한 광역자치단체 내부에서도 공간적으로 다양하게 차별화되고 있음. 특히 경제가 성장하면서 사회 계층에 따른 거주지 분화 현상도 뚜렷하게 발생함. 이러한 공간환경변화는 기초자치단체별로 잠재적 세수기반과 재정수요가 차별화되는 것을 의미하며 광역자치단체의 재정조정기능이 보다 중요하게 부각되는 이유가 됨.
- 재정의부성이 높은 복지시설의 설치와 운영에 대해서는 중앙정부와 광역자치단체의 재정적 역할이 확대되어야 함. 재정의부성이 높은 환경시설의 입지 사례에서는 대규모의 각종 인센티브 재원을 지원하면서 지방유치 유도하지만, 취약계층 복지시설의 경우 기초자치단체 수준에서는 재정적 외부효과로 인하여 (당연히) 선호하

지 않는 구조적 특성이 있지만 현재는 과거의 잔여적 복지정책의 성격이 그대로 유지되고 중앙 및 상위자치단체의 행정권위가 적용되고 있어 해당 기초자치단체는 자체적인 지방비 부담과 행정관리 부담을 동시에 감당하는 비효율적인 재정관행이 계속되고 있음.

### Ⅲ. 도와 시·군간 재정연계방안

- 지리적 효율성 범위 : 보충성원칙에서는 기초자치단체 중심의 기능 이양이 선호됨. 그런데, 결과지향적 분권 논리에서는 서비스의 성과를 창출하는 “효율적인 광역수준의 지리적 단위”에 대한 고려가 강조됨. 이 경우 재정외부성이 큰 공공서비스(시설)와 성과관리(계약) 및 재정평가 등과 관련하여 기초자치단체 보다는 광역자치단체 중심의 분권구조가 형성될 수 있음.

#### 1. 세 입

- 징수교부금
- 재정보전금: 배분기준의 적정화.
- 시도비보조금
- \* 재정보전금제도 운영시 제도개선, 배분방법 등에 있어서 시·군과 도가 대등하게 참여하는 위원회를 설치함.

#### 2. 세 출

- 공동생산: 상호 인접한 자치구간 공동서비스 공급과 함께 장기적으로는 자치구의 통합 문제도 비용과 편익 측면에서 반드시 고려해볼 가치가 있음. 서울의 자치구별 인구는 최소효율 규모에 근접하지만 광역시의 경우는 자치구별 인구가 최소효율규모에 비해 상당히 적은 것으로 나타나 자치구 수가 상당히 비효율적임.
- 행정자치부
  - 전략재정운영 지원기능 강화 : 복합적인 재정환경에 체계적으로 대응하고 다양한 지방의 여건들을 충실히 고려할 수 있도록 전략재정분석기능과 정부간 재정관계 관리 기능이 대폭 보강되어야함. 전자는 지역의 사회 경제적 (정책)환경을 종합 분석하여 지방재정에 미치는 영향요소들에 대해 선제적인 재정대응을 지원하며 후자는 지방자치단체의 지방자치단체와 중앙정부의 재정기능을 유기적으로 연계

하고 쟁점들에 능동적으로 대응하는 기능을 수행함. 아울러 정부간 재정정보들을 통합 전산 관리하는 기능도 추가함.

### 3. 광역자치단체의 재정기능 강화

- 재정지출의 지리적 파급효과가 광역에 걸쳐지는 광역시설의 투자 및 관리기능은 광역자치단체로 이관해야 함. 대표적 사례로서 하수종말처리장, 상수도공급, 그리고 하천수질관리 등과 같은 각종 환경기초시설이 있음.
  - 권역별로 통합 운영할 경우 규모의 경제효과가 창출될 수 있는 기초단위 시설의 관리업무들은 광역 차원에서 통합 운영할 필요가 있음. 여기에는 각종 시설관리기능이 대표적인 예임. 이러한 행정 기능은 원칙적으로 기초자치단체의 관할 영역에 속하지만 업무위탁계약이나 공동투자 등과 같은 다양한 관리 수단을 활용하여 권역별 재정연계체계를 구축해야 함.
  - 재정누출효과 문제가 발생하고 있는 광역사회복지시설에 대해서는 광역자치단체의 직접적인 재정지원기능이 강화되어야 함. 기초자치단체는 이용자가 자기지역 주민이 소수에 불과하면서도 시·군비를 부담해야 하는 불합리성이 있음. 이러한 시설은 광역시설로 운영하고 해당 시·군비는 관리 업무를 위탁받아 행정관리비용에 상응하는 재정지원을 받아야 함.
- \* 지방자치단체는 세출측면의 자율성 확대에 따른 도덕적 해이와 비효율성을 방지하기 위한 사무적 측면의 전문화·광역화에 동참해야 함.
- 지자체에서 계약사무, 경리사무 등의 회계기능을 별도로 중립지대(예: 광역화나 국가기관화)에 위치시키면 자치단체장이나 지방의원의 도덕적 해이를 방지하는데 효과적일 수 있을 것임.



# 광역경제권 특별회계의 설치

김 명 희(원광대)

## I. 광역경제권역 추진의 기본 개요

- 대통령 인수위원회가 광역경제권 개발을 추진을 발표하였다.
- 정부가 구상하는 광역경제권은 거점도시를 중심으로 산업과 교육, 의료, 문화 등 모든 분야의 기능이 결합된 인구 500만명의 경제권을 뜻하는 것으로, 지역의 인구 규모와 인프라, 산업 집적도, 역사 문화적 특수성, 지역 정서 등을 고려해 특성화된 발전전략으로 추진되는 것으로서, 전국을 수도권, 충청권, 호남권, 대구경북권, 동남(부산울산경남)권 등 5대 광역 경제권으로 재편하고, 강원도와 제주특별자치도는 특별 광역경제권으로 하는 '5+2'광역 경제권 추진이다.
- 이와같은 광역경제권 발전전략은 기존 행정구역의 틀에서 벗어나 실제 경제활동이 이뤄지는 권역에 착안하여, 단위 경제권의 광역화로 중복 사업을 줄이고 예산 집행의 효율을 높여 규모의 지역 특성에 맞는 성장 동력산업을 발굴 육성하고, 여기에 필요한 인프라스트럭처를 조성해 지방 경쟁력을 높이고, 경제 효과를 거두겠다는 구상으로 긍정적으로 평가된다.
- 정부의 광역경제권에 대한 구체적인 발전전략으로 ▲광역경제권 연계사업의 활성화 ▲규제개혁 등 시장친화적 지역경제활성화 촉진 ▲광역경제권 기간 인프라 확충 ▲낙후지역의 신(新)발전지대로의 전환 ▲수도권과 지방의 공동발전체제 형성 ▲협력.통합.분권적 광역경제권 제도의 실천을 선정하고 각 지방에 '자율형 역본부 체제'를 구성, 광역경제권 활성화와 민간자본 참여를 촉진하는 역할을 맡도록 할 방침인 것으로 알려져 있다.
- 이와같은 구상은 각 광역경제권에 선도기반이 될 수 있는 '신성장동력거점'을 조성해 전략적 신산업 기지를 조성하는 방안을 검토하고, 신성장 동력 거점의 예로 새만금 세계경제자유기지과 광양만 경제자유구역, 무안 해남 영암 기업도시를 연계한 호남권 대삼각 프로젝트, 행정중심복합도시와 대덕 오송 오창 등을 연계한 국

제과학 비즈니스벨트, 남해안 sunbelt (일조량이 많이 기후조건이 좋은 지대)의 조성 등도 포함되어 있는 것으로 알려지고 있다.

- 이와같은 광역경제권활성화를 위해서는 별도의 재원 조달 방안이 있어야 할 것으로, 이와관련하여 기존 수도권 정비계획법과 국가균형발전특별법을 통합해 '지역간 협력촉진 등 광역경제권발전 특별법' 등을 제정하여야 할 것이며, 기존의 국가균형발전특별회계와 더불어 별도의 관련부처 보조금 일부와 교부세 재원 일부, 신규 재원 등으로 광역경제권 특별회계의 운영이 검토되어야 하고, 민간자본을 유치하는 방안이 필수적으로 고려되어야 할 것이다.
- 광역경제권의 계획은 배경은 역대 정부가 추진해 온 수도권 집중 방지책이나 지방 균형발전 정책이 수도권을 위축시켜 지방에 인센티브를 주는 '수도권 대 지방'을 전제로 한 것이라면 이명박 정부가 추진하려는 이 계획은 '수도권과 지방의 동반 발전'을 전제로 하고 있다.
- 구체적으로 인구 500만명의 경제권으로 묶어 기획조정권과 재정권을 가진 '자율형 지역본부'가 운영토록 함으로써 행정구역에 집착한 종전의 지역발전 정책의 비효율성을 줄이며, 외국자본과 기업을 수용할 수 있는 그릇을 효율적으로 키워 새로운 경쟁력과 성장 동력을 확보할 수 있는 계기로 삼고자 하는 전략이다.
- 이는 중앙정부의 주도로 공공기관 분산에 치중해온 지금까지의 균형지역발전 구상과는 달리 지방 주도로 지역경쟁력, 경제살리기, 균형발전 전략을 결합시키는 정책 구상으로 기존의 지방 특성화 정책기조에 상당한 변화를 가져와 만성적 6대 낙후 지역도 광역 경제권 사업을 통해 새로운 성장 잠재력 확보에 대한 새로운 시각으로 접근한다.
- 인수위가 제시한 6대 낙후지역은 ▲남북한 접경 지역 ▲강원 폐광 지역 일대 ▲경북 북부 지역 일대 ▲전북 등 덕유산 지역 일대 ▲경남 서부 지역 등 지리산 지역 일대 ▲도서 지역권 일대로서 상호 차별화된 발전전략을 추진할 계획이다.
- 국내경제에서 경제권을 광역화하는 의도는 글로벌 경제에서 자유무역지역(FTA), 관세동맹(Customs Union), 공동시장(Common Market), 경제동맹(Economic Union), 지역협력(Regional Cooperation) 등의 경제블럭화가 이루어지는 것과 같은 국내경제에 있어서의 자연스런 경제블럭화의 상황으로 인식하여야 할 것이다.

- 경제권역을 현재의 지방행정권역과 구분하여 일부를 묶는 광역화를 추진하기 위해서는 전국의 광역권 경제권역을 구분하고, 광역권 차원의 인프라 구축되어야 하며, 광역경제권역의 특화산업을 도출하여, 광역권 사업의 민간 투자유치 확대 등의 방안이 마련되어야 하며, 구상의 실현을 위한 특별법의 마련과 확실한 재원을 위한 특별회계가 이루어 져야 할 것이다.

## II. 광역경제권 설치의 긍정적 효과와 문제점

- 광역경제권의 특별법과 특별회계의 운영은 다음과 같은 긍정적 효과가 기대된다.
  - 광역 경제권은 지금까지 세분된 지방 행정 단위를 하나로 묶음으로써 지방색이나 지역 갈등 요인을 상당 폭 없앨 기반을 마련하는 효과가 있다.
  - 경제광역권 특별법이 제정되어 법적인 추진근거가 마련된다면, 광역경제권역별 특별회계가 이루어 짐으로서, 관련예산을 일괄하여 패키지로 지원하고 지역이 자체 우선순위에 따라 원하는 사업을 선택하여 추진하도록 하여 중복투자를 줄이고 투자효율을 제고할 것이며,
  - 지방의 기획능력 및 경쟁력을 강화하여 이른바 자립형 지방화의 기반을 구축하게 됨에 따라 국가균형발전 추진을 위한 핵심수단이 되고, 실질적인 지방재원으로서의 역할을 수행할 것이다. 보다 중요한 것은 광역 경제권을 바탕으로 삼아 실질적인 그리고 자율적인 지방 분권을 기대할 수 있다는 점이다.
  - 광역경제권에 대한 특별회계의 시행으로 지방이 중앙정부의 통제 없이 자유롭게 사용할 수 있는 재원이 대폭 확대되는 계기가 된다.
  - 이것이 어찌면 수도권 중심의 경제적 쏠림 현상에서 벗어나 지역 균형발전을 앞당기는 중요한 계기가 될 수도 있다고 본다.
- 광역경제권 특별회계의 운영은 다음과 같은 점에서 문제점이 우려된다.
  - 행정구역이라는 고정관념의 용화가 문제이다. 따라서 기존의 행정단위와의 갈등과 마찰의 소지가 많이 발생할 가능성이 있다.
  - 지역본부의 기획조정권과 재정권 역시 기존 지방자치체 및 지방행정기관과의 관계 설정이 문제로 남는다.
  - 우선 권역별로 이 사업을 전담하는 광역경제권 본부의 성격이 모호하고, 구성원을 어떤 방식으로 충원할지도 분명하지 않다.

- 업무 조정 과정에서 마찰과 코스트만 키우는 부작용도 걱정된다.
- 규제를 없애 '원스톱 서비스'를 제공한다는 취지와 달리 지방자치단체들의 '옥상옥(屋上屋)'으로 군림해 불필요한 행정 단계만 하나 더 늘릴 소지가 있다.

### Ⅲ. 성공적 정착을 위한 고려사항

- 광역경제권 구상이 성공적으로 정착하기 위해서는 다음의 사항들이 고려되어야 할 것이다.
  - 행정구역의 근본적 개편 없이는 국민과 기업에 이중의 통제 장치만 추가하는 결과 가 될 수 있으므로, 시도(市道) 행정구역 개편이 함께 이루어져야 한다.
  - 행정체계의 개편이 동시에 이루어져야 한다. 각 종 인허가 등이 복잡하게 얽힌 경제행위가 행정체계의 개편 없이 경제권역 설정만으로 가능한지도 따져봐야 한다.
  - 각 지자체 단체장 및 지역구 국회의원들이 해당 지역의 정치적 이해관계를 떠나 경제권역 단위로 협력할 수 있을지도 미지수다. 행정체계든 경제권역이든 지역을 묶고 나누는 것은 경제뿐 아니라 정치적 이해관계가 밀접히 얽힌 일이다.
  - 어떤 규모와 경계의 권역 설정이 가장 효율적인지, 정치적으로 가능한 일인지, 또 행정체계 개편은 놓아둔 채 단순한 경제권역 설정으로 지역의 경쟁력 강화가 가능한지 등 심층적인 검토가 선행돼야 '창조적 광역발전 전략'은 성공할 수 있을 것이다.
  - 경제권역이 지자체간 경계가 필요 없는 광역권으로 재편되면, 각지자체별로 축소되거나 사라질 지역산업을 걱정하기보다는 보다 넓은 시각에서 규모 있는 광역권 특화산업을 협의 도출해 이를 경쟁력 있는 산업으로 키워나가야 할 것이다.

### Ⅳ. 각 지자체의 입장과 전복의 대응방안

- 광역경제권 재편 방안에 대해 각 지자체 들의 입장과 태도는 대체로 긍정적인 환영의 태도이다. 서울시, 경기도, 인천시 등 수도권 광역자치단체는 물론 대구.경북권, 부산 울산 경남권, 충청권, 강원도 및 제주도 등은 환영의 뜻을 밝히면서 지역 발전에 대한 기대감을 드러냈다.

- 서울·인천·경기 등 수도권 3개 지자체는 참여정부의 수도권 억제와 지방 지원 기조아래 이뤄진 각종 국비지원 배제와 지역발전의 최대 걸림돌이었던 수도권 중첩 규제가 크게 개선되거나 완화될 것으로 내다봤다. 따라서 비수도권 지역 광역 지자체들은 광역경제권 재편과 맞물려 수도권 규제가 대폭 완화될 가능성에 경계심을 나타내기도 한다.
- 특히 호남권의 광주시와 전남도는 일단 광역경제권 재편안에 대해 환영의 뜻을 밝히면서도, 광역경제권으로 재편될 경우 참여정부 들어 추진돼 온 J프로젝트(서남해안 관광레저도시 건설과 무안기업도시 건설 등)등 각종 서남권 발전 프로젝트가 부정적 영향을 받지 않을까 우려하고 있다.
- 전라북도의 경우 덕유산 및 지리산 지역 등 낙후지역에 대한 정책적 지원방안이 채택된 것은 물론 새만금 사업도 활성화될 것으로 기대를 하고 있으나, 원래 경제권광역화의 발상이 [수도권대 비수도권]의 발전개념에서 [수도권과 비수도권]의 동반발전의 개념으로의 전환되는 것이므로, 수도권 억제와 지방지원의 기조가 허물어지는 상황으로 인식하여야 할 것이다.
- 따라서 광역경제권의 특별회계가 설치된다면 지역균형발전 회계 등은 희석되어 발전기금의 파이를 나누어 먹는 상황이 되므로, 지금까지 배정받은 예산을 지키는 것이 최선이 될 것으로 보인다.
- 광역경제권 특별회계는 기본적으로 균형지역발전 구상과는 달리 지방 주도로 지역경쟁력, 경제살리기, 균형발전 전략을 결합시키는 정책 구상으로 기존의 지방 특성화 정책기조에 상당한 변화를 가져와 균형발전 지역특성화 쪽에 특별예산의 배정이 확대되지 않는한 전복의 상황으로서는 어려운 국면을 맞이한 것으로 인식하는 것이 옳을 것이다. 만성적 낙후 지역에 대해서 광역 경제권 사업을 통해 새로운 성장 잠재력 확보에 대한 새로운 시각으로 접근한다는 미명으로 다독이는 모습은 지역의 반발을 의식한 것으로 보이기 때문에 확보된 예산을 지키는 것이 최선의 대책이라는 생각이다.
- 광역경제권의 선도기반이 될 수 있는 '성장동력거점'으로 새만금을 위시한 몇 개의 벨트 즉 군장산업단지의 확대개발이나 정부가 낙후지역으로 지정하는 덕유산 지역 일대의 개발 프로젝트의 확대계획으로 전략적 접근이 필요하다고 본다.

# 광역경제권에 대한 소고

김 혁(성균관대)

## I. 사회경제적 환경의 변화

- 경제의 개방화 물결, FTA 확산 등으로 세계경제가 글로벌 경쟁을 강화.
  - 다국적 기업들은 전 세계적으로 생산공장과 시장을 확대하고 있음. 국경을 넘어 기업활동에 유리한 지역으로 이동함에 따라 보다 많은 자본, 기술, 인력을 유치하기 위한 경쟁이 치열함.
  - 우리나라는 중국, 동남아, 인도에 비해 노동시장의 폐쇄성과 규제의 과다로 기업 유치에 문제가 있음.
  
- 고속철도와 정보통신의 발달로 경제활동과 물류공간의 광역화가 급진전되고 있음.
  - 일상생활·경제활동이 행정구역을 초월하여 이루어짐. 생활권역의 확대와 접근성의 강화로 현재의 지방자치단체 2계층제(광역과 기초자치단체)는 교통통신이 거의 전무하였던 100년 전의 상태에 기초한 것임. 그러나 지금은 도로망이 획기적으로 확충된 결과 전국이 1일 생활권화 되었고 하나의 광역지역내에서는 어디에 있던지 중심지까지 1시간 내에 접근할 수 있는 상태가 되고 있어 생활권역과 이동공간이 확대되었고 접근성은 대폭 향상되었음.
  - 광역자치단체간:
  - 기초자치단체간:
  - 광역과 기초자치단체간:
  
- 본격적인 지방자치로 새로운 재정수요의 증가
  - 반면에 행정정보화로 인한 행정기관 방문빈도의 절대적 감소현상. 행정정보화가 급속도로 진전되면서 주민이 직접 도청이나 시청, 군청 등 행정기관을 방문할 필요성이 급격히 줄어들고 있음. 행정기관간의 정보공유화로 인하여 중앙정부와 자치단체간 900여종의 업무가 온라인으로 처리되고 있으며 주민에 대한 행정서비스 전달체계도 온라인화해서 32종의 민원서류를 인터넷으로 발급하는 등 안방민원시대도 본격화되고 있음. 정부는 전체 민원 서류 4억 4천만통의 67%인 2억 9천만통을 감축할 계획으로 이러한 현상은 기업들의 민원관련 행정부담 감축으로

도 이어지고 있으며 행정기관을 직접 방문하는 기업들의 빈도를 현격히 줄어 들게 하고 있음.

- 전자조달 사례

○ 사회적 양극화와 지역경제의 불균형

- 지방재정규모의 증대, 그러나 중앙정부주도의 획일화된 재정구조: 중앙부처의 소규모 분산적인 지방비 부담으로 가용재원의 부족.
- 최근 환경 요인들의 변화 내용, 속도, 그리고 규모가 과거와는 달리 나타나고 있음. 세계화와 지역경쟁, 그리고 탈산업화 등과 같이 이미 예견된 사회 경제적 변화는 속도와 규모가 예상을 넘어설 정도로 급속히 전개되고 있음.
- 대도시 공간분화에 따른 재정누출문제를 대응하기 위해서는 광역적 재정 관리 접근이 필요하지만 여기에 대한 인식과 정책대응은 미흡함. 특히 자치단체간의 폐쇄성으로 인해 자원배분의 비효율적 운용이 나타나고 있음.
- 지역이기주의와 집단이기주의에 의한 지방자치단체의 낭비성 세출증대에 대한 비판과 함께 한정된 투자재원의 분산투자 현상에 대한 우려가 있음.

## II. 새 정부의 “창조적 광역발전” 전략

- 기존 시·도 행정구역을 과감히 초월하여 광역경제권의 글로벌 경쟁력을 강화함으로써 ▲지역의 지속적 경제성장과 ▲지역간의 공동번영을 보장하고, ▲실질적 지방분권이 보장되는 “창조적 광역발전” 체제를 조속히 뿌리내리려는 것임.
- 전북의 경우 도와 시군간의 효율적인 재정연계방안을 통해 새 정부가 추진하는 광역권 발전전략에 부응할 수 있는 새로운 전략을 도출, 지역경제의 활성화 도모

## III. 광역화에 대비한 제도적 장치

- 국가위원회로 설치: 불란서의 지방재정위원회
- 행정자치부 지방세제본부의 역할 강화

- 지방세, 인센티브교부금: 현재의 보통교부세 배분은 과도하게 복잡한 과정을 거쳐서 산정된다는 점에 주목하여 배분공식을 가능한 단순하게 디자인하여 투명성을 제고함. 또한 재정형평화 기능을 보통교부세의 기본적인 역할로 설정하고, 현행 보통교부세상의 인센티브제도의 한계를 보완하기 위하여 인센티브 재원을 보통교부세 재원으로부터 따로 분리하여 운영하며(가칭 인센티브 교부금 설치), 광역서비스에 대한 공동생산을 장려.



# 광역경제권 특별회계 설치에 따른 전라북도 대응전략 : 토론편

신 무 섭(전북대)

윤 교수님은 짧은 기간에 광역경제권 특별회계 설치에 따른 대응전략을 요소별로 자세히 검토했다. 요지는 결국 전라북도는 재원 확보 차원에서는 “지방교부세와 공동세를 이용하는 것보다 사업 재편에 의한 신규 관련부처의 보조금, 특별교부세의 일부, 부담금 등을 이용하는 것”이 바람직하고, 권역별 사업조정 차원에서는 “창조적인 사업 개발, 연계기능의 다각화, 기존 사업의 조정과 사업계획 재편, 중복사업의 사업내 독자권역 창출, 그리고 성과부진사업의 구조조정 등을 통하여 전라북도의 광역경제권 내에서 사업보조적 성격을 강화 시키는 대책이 필요하다”는 것이다. 본인은 윤석완 교수님의 의견에 전적으로 동의한다.

- 전라북도의 전략 목표는 (1) 예산을 많이 확보하는 것이고 그래서 (2) 전북의 발전에 도움이 되는 사업을 호남권역에 많이 할 수 있도록 하자(창조적인 사업, 기존 사업의 조정, 중복사업의 사업에 대한 독자권역 창출 등)는 것이다. (1)과 (2)는 서로 깊은 관련이 있다.

<표 1> 지방재정총계에서 전북이 차지하는 비중 (단위: 백만원, %)

연도	지방재정총계	전북본청	전북시부	전북군부	전북본청 비 중	전북비중
2005	137,380,241	3,025,885	2,857,526	1,937,653	2.20	5.69
(순계)	107,062,460	2,848,427	1,875,782	1,022,664	(2.66)	(5.37)
2000	84,386,999	1,560,238	1,980,074	1,032,903	1.85	5.42
(순계)	65,054,897	1,454,436	1,398,345	685,227	(2.24)	(5.44)
1995	58,990,628	1,202,625	1,703,564	660,050	2.04	6.05
1990	21,584,269	517,603	447,302	343,067	2.40	6.06

\* 전북비중 = (전북본청+전북시부+전북군부)/(지방재정총계)\*100.  
지방재정은 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계 등의 예산을 합한 것.  
자료 : 「지방재정연감」 각 연도.

- 전라북도 재정 추세에 대해서 간단히 살펴보면 (표1)와 같다. 전북 본청의 재정은 1990년 5천억 원 정도에서 2005년에는 3조 원 정도로 6배 정도 증가하였다. 그러나 지방재정에서 차지하는 비율로 보면 크게 증가한 것이 없다. 크게 두 가지 특성이 보인다. 하나는 재정총계로 보았을 때, 아주 대략적인 것이지만, 정권이 변하고 재정제도가 변하는 등 재정환경이 변해도 전북의 재정이 우리나라 전체 지방재정에서 차지하는 비율은 크게 변하지 않는다는 것이다. 또 다른 하나는 전체 지방재정 총계에서 전북재정이 차지하는 비율에는 '새만금사업'과 같은 대규모 국책사업비는 대부분 포함되지 않는다는 것이다. 다시 말해서, 광역경제권 특별회계의 내용이 어떻게 되든 그것이 전북 재정이 우리나라 전체 재정에 차지하는 비율에 미치는 영향은 본청을 기준으로 할 때나 전북 전체를 기준으로 할 때 대략 0.5% 정도로 미약하다는 것이다. 물론 규모로 보면 5,000억 원 정도로 적은 것은 아니다.

이런 배경 하에서, 광역경제권 특별회계에 대한 단기적 대응 전략을 생각해보면 낙관적이라고 생각된다.

- 보편적이고 일반적인 주장을 한다.
  - 전북의 이익은 타 자치단체는 물론 중앙정부가 보편적이고 일반적인 원칙을 준수함으로써 증대된다. 광역경제권 특별회계 제도가 지역의 인구가 많은 적든, 지역 총생산량이 높은 낮은, 재정자립도가 높은 낮은 관계없이 어떤 지방자치단체에 제도 받아 들여질 수 있는 제도가 되도록 노력한다.
- 호남권은 한 목소리로 비호남권에 대해서 같은 주장을 한다.
  - 지방재정자립도가 2007년 기준으로 전북 23.5%, 전남 20.1%, 광주시 54.2%로 다소 여건의 차이가 있기는 하지만 재정자립도가 낮다. 이와 같이 재정 여건이 비슷함으로 호남권 이외에 대해서 동일한 요구나 주장을 할 수 있다. 보조금, 부담금 등에 대해서 그리고 자동차부품소재산업, 생물산업 등에 대해서는 동일한 주장을 할 수 있다.
- 호남권 내에서 경쟁을 피할 수 없다.
  - 전북의 종합발전계획, 그동안의 실적 등을 자료로 설득을 시키다. 관련 분야 전문가와 전남, 광주시 등과 합동 회합을 자주 개최하여 이성적이 설득을 한다. 광주시와 전남은 전북보다 국가 예산의 직접 지원을 받는 사업이 많음(많을 것임)을 주지시킨다.

원론적인 수준에서 생각해본 것이다. 앞으로, 장기적인 전략으로, 전라북도는 지방재정을 통하지 않고 국가의 직접 지원을 받을 수 있는 국책사업을 개발해야 한다. 그리고 전라북도가 국가를 위해서 어떻게 기여할 수 있는지 의식의 혁신이 필요하다. 중앙정부의 정책에 수동적으로 반응하는 반응적 전략도 필요하지만 중앙정부를 앞서 이끌 수 있는 창의적인 전략이 더 필요하기 때문이다.

# 광역경제권에 대한 대응방안

신 종렬(한국방송대)

## I. 광역경제권 추진의 의의

- 행정구역 단위에 고착된 정책은 지역간 사업 중복되고, 한정된 국가자원에 대해 나눠먹기식 소모적 경쟁과 지역간 대립체제 극복 곤란.
- 시·도의 경계를 넘는 창의적 광역발전전략은 지역간 공동번영, 지속적 경제성장, 실질적 지방분권이 융합돼 글로벌 경쟁력 확보
- 광역경제권은 거점도시를 중심으로 산업과 교육, 의료, 문화 등 모든 분야의 기능이 결합된 인구 500만명의 경제권
- 지역의 인구규모와 인프라, 산업집적도, 역사문화적 특수성, 지역정서 등을 고려해 특성화된 발전전략 추진
- 광역경제권 발전 6대 전략 ▲광역경제권 연계사업의 활성화 ▲시장친화적 지역경제 활성화 촉진 ▲광역경제권 기간 인프라 확충 ▲낙후지역의 신(新)발전지대로의 전환 ▲수도권과 지방의 공동발전체제 형성 ▲협력·통합·분권적 광역경제권 제도의 실천
- 광역경제권 육성 사업을 범정부적, 범지자체적 차원에서 추진키 위해 대통령 직속 국가경쟁력강화위원회 내에 '광역 경제권 활성화 추진단'

## II. 전복의 적극적인 대처

- ▲정부 6대 전략 추진에 맞는 TF팀 가동 ▲호남광역경제권의 성장거점 확보 ▲광역경제권 협의체제 구축 ▲초광역 및 국제 광역경제권 구축 추진 ▲전략산업 발굴 등 크게 5개 대응 전략을 추진.

- 정치권, 민.관.학.연 공조를 통해 호남광역경제권 성장 거점 확보 도는 우선 6대 전략 추진에 맞는 광역경제 TF팀을 가동하고 ▲연계협력사업 분야 ▲지역경제 분야 ▲기간인프라 분야 ▲신발전지대 분야 ▲제도화 분야 별 대응 사업을 발굴
- 또한 충남과 경남.북, 경기.인천 등 호남권 주변지역 전략산업과 연계할 뿐 아니라 새만금지역 중심의 국제광역경제권을 만들어 궁극적으로 초광역 및 국제 광역경제권 구축을 실현해 나간다는 계획이다. 아울러 정부의 6대 전략별 특화사업을 발굴하고 적어도 4월 말 이전 정부 추진계획과 관련한 대응자료를 확보, 전략산업을 발굴해 나갈 계획이라고 설명했다.
- 도는 한편 ▲새만금 지역과 충청.전남이 연계된 황해권 국제무역.관광도시 ▲새만금 또는 김제 국제공항-전남 무안공항 ▲국제해양관광단지-다도해 충남 등 인근 지자체와 각종 사업을 연계.추진한다는 방침이다. 특히 ▲부품소재산업단지 ▲신재생에너지클러스터 ▲전주 전통문화중심도시 조성 사업과 연계된 광역문화산업권 ▲농업.관광과 융복합을 통한 세계적 휴양관광 클러스터의 경우, 타 지역과 중복되지만 연계추진할 경우 우위를 점할 수 있는 사업들로 꼽았다.
- 도는 이와 함께 장류 벨리를 조성해 국가식품클러스터와 연계 추진하는 형태로, 전북 부품.소재 산업과 충청권 과학비즈니스 벨트를 연계.추진한다는 전략도 세워 놓고 있다.

### III. 광역경제권의 의의를 살릴 수 있는 정책 추진이 필요함

전북에 도움이 되는 것<호남에 도움이 되는 것<남한에 도움이 되는 것<한국에 도움이 되는 것<우방에 도움이 되는 것< 세계에 도움이 되는 것(인재, 사업, 재원)

- 지방주도의 지방자치 실현
  - 자치재원의 마련 노력
  - 중앙의존 탈피 노력
  - 자체적인 사업계획의 마련과 추진
- 시장친화적인 지역경제 활성화에 대한 대책 강구
  - 민간 경제 활동 촉진을 위한 방안 강구

- 지역, 수도권, 국제 민간기업인들의 적극적인 참여
- 시장 수요 파악
  
- 국제광역경제권 구축 추진 방안 마련
  - 유사한 해외 자치단체 등과 교류
  - 유사한 해외 경제 활동에 대한 조사, 벤치마킹
  
- 지도자와 인재의 교육과 발굴, 활용
  - 보다 시장지향적이고 세계적인 안목을 가진 인재 양성과 활용
  
- 주민의식 전환
  - 관광사업 ; 친절한 주민, 가치있는 관광, 감동이 있는 관광 제공
  - 보다 높은 생산성에 의한 경쟁력의 확보
  - 개방적인 태도
  - 보다 더 기여하는 호남권
  - Plus Sum Game
  
- 효율적인 재정 관련 제도 마련
  - 기업식 정부회계,
  - 성과주의 예산
  - 공공재무관리제도 시행
  - 원가 및 계약 관리 제도 개선
  
- 추진 전략의 구체화
  - 전략 추진에 요구되는 기간, 인력, 재원에 대한 계획
  - 타 지역과의 협력 방안 마련

# 광역경제권 특별회계 설치에 따른 전라북도 대응전략 : 토론편

안 완 기(전북발전연구원)

## I. 광역경제권 특별회계 설치 근거

- 광역경제권 발전 6대 전략의 핵심 : 「창조적 광역발전」을 위한 광역경제권 발전 6대 전략 가운데 “협력·통합·분권적 광역경제권 제도의 실천”을 위한 재원 마련

### < 광역경제권 발전의 6대 전략 >

- ① 광역경제권 연계사업의 활성화
  - 지자체간 연계 협력사업(광역형/초광역형/기초형)을 활성화
  - 특히, 지방광역권에 선도기반이 되는 신성장동력거점 조성
- ② 시장친화적 지역경제활성화 촉진
  - 규제개혁으로 지역에 기업의 투자를 활성화
  - 복잡한 절차 간소화로 지방에 양질의 값싼 산업용지 확보 등
- ③ 광역경제권 기간 인프라 확충
  - 고속도로, 고속철도, 국제항만, 국제공항 등 핵심인프라 조기 확충
- ④ 낙후지역의 新발전지대로의 전환
  - 만성적 6대 낙후지역에 초광역협력사업과 新발전패키지사업 추진
- ⑤ 수도권과 지방의 공동발전체제 형성
  - 수도권 리모델링 및 수도권 규제의 합리화
  - 수도권정비계획법과 지방육성관련법(균특법 등)을 통합하여 「수도권 계획적 관리와 지방 육성 통합법」 제정 검토
- ⑥ 협력·통합·분권적 광역경제권 제도의 실천
  - (추진체제) 광역경제권활성화추진단 및 자율형 지역본부
  - 대통령실 “광역경제권활성화 추진단” 설치
  - 지역 사업전담기구로 자율형 지역본부체제 운용

- (재원마련) 광역경제권 특별회계 및 광역발전포괄보조금 도입
  - 균특회계를 재편하고 관련부처 보조금 일부 및 교부세 재원 일부, 신규재원 등으로 광역경제권 특별회계 운영방안 검토
- 「지역간 협력촉진등 광역경제권발전 특별법」 제정 검토
- 「창조적 광역발전」 사업 추진을 재원 확충 계획
  - 광역경제권 사업계획을 재정 지원하기 위하여 광역경제권 특별회계 설치 및 특별회계 일부를 포괄보조금으로 운영
    - \* 특별회계는 균특회계, 보조금 및 교부금 일부, 신규재원 등으로 편성
  - 특별회계 배분시, 사업내용 및 재정자립도 등 지역 특성을 충분히 고려하여 권역간 차등 배분(배분기준 마련)

## II. 전라북도 대응전략

- 광역경제권 구역 내지 명칭 설정에서와 같이 중앙정부에 의한 일방통보 후 대응하는 식의 접근 지양
  - (예) 명칭의 문제 : 광역경제권으로서 “호남권”이라는 명칭 부적합  
 “광역권 중심으로 재편되는 세계경제체제에서 지역이 글로벌 경쟁력을 높이기 위해 시도의 경계를 넘어 광역경제권을 확보하는 것이 필수적”이라는 창조적 광역 발전을 위한 광역경제권 구축의 필요성과 배치되는 비경제적, 비경쟁적 표현임.  
 ※ 호남권은 정치사회적인 소외와 갈등의 표현이며, 전남북과 광주를 “서남권”으로 명명할 경우 서남권은 이미 전라남도 발전계획의 일환임. 따라서 최소한 “호남권 ⇨ 전라권”으로 수정하는 사고의 전환 필요
- 향후 “광역경제권 발전 특별법” 제정 위원으로 전북 인적 자원이 투입될 수 있는 역할 강화
- 특히, 광역경제권 발전 전략이 특별법에 적절하게 융합될 수 있도록 노력
  - 광역경제권 발전 전략으로 “지자체간 광역경제권 연계협력 사업의 활성화”를



설정하고 있다는 점

- 고속도로, 고속철도, 국제항만, 국제공항 등 핵심인프라 조기 확충 등 광역경제권 기간 인프라 확충을 광역경제권 발전전략으로 설정하고 있다는 점
- 낙후지역의 신발전지대로의 전환을 추구를 광역경제권 발전전략으로 설정하고 있다는 점

- 발제문의 내용과 관련하여, 윤석완 교수가 제시한 자원배분 대책 “확정 및 추진되고 있는 있는 있는 균특사업에 대한 안정적 지원 촉구”, “사업보조적 특성 비중 증대의 배분방식 촉구”, “사업계획의 내용과 조정을 통한 재원확충”에 전적으로 동감
- 특히, 전라북도가 타 지역에 비교열위에 있는 배분조건 극복을 위해서는 지역산업의 현장수요와 지역의 혁신역량 등을 충분히 고려하여 창조적으로 기획되고 집행될 수 있는 특화된 사업내용과 계획을 포함한 사업개발과 추진, 기존 사업의 조정과 사업계획 재편을 통한 신규사업 재원확보, 중복사업의 사업내 독자권역 창출 연계로 재원확보, 성과부진사업의 구조조정을 통한 재원여력 확보 등의 방안에 동의

# 광역경제권 특별회계 설치에 따른 전라북도 대응전략 : 토론문

유 금 록(군산대)

이명박 정부에서는 전국을 수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권 등 5개의 광역경제권과 강원권, 제주권 등 2개의 특별광역경제권을 묶어 “창조적 광역발전 전략”을 추진하기 위하여 광역경제권 특별회계를 설치하고, 그 재원으로 국가균형발전특별회계 재원과 관련부처 보조금 일부, 교부세 재원 일부, 신규재원 등을 검토하고 있다.

전라북도에서는 광역경제권 특별회계가 도에서 추진 중인 전략산업과 그 재원에 미치는 영향을 면밀히 분석하고 대응방안을 강구할 필요가 있다. 이를 위해서는 새 정부에서 구상하는 6대 발전전략에 따라 전북의 전략산업을 조정하고 광역경제권 특별회계가 전북의 재정력을 약화시키지 않도록 광역경제권 특별회계의 제도설계와 자구적 대책과 관련된 전략적 방안들을 모색해야 할 것이다.

- 첫째, 이미 확정된 지역전략산업과 SOC사업, 2008년 신규사업에 대한 재정지원의 보장을 요구해야 할 것이다.
- 둘째, 광역경제권 특별회계의 주요 재원으로 전환될 국가균형특별회계에서 전북에 지원되고 있는 균특사업이 성공적으로 완료될 수 있도록 별도의 재원지원 대책을 강력히 요구해야 할 것이다.
- 셋째, 광역경제권 특별회계의 재원이 적정하게 확보될 수 있도록 중앙정부에 요청해야 할 것이다. 현재 내국세의 19.24%로 되어 있는 지방교부세의 재원을 새 정부의 공약대로 2% 이상 인상하고 그 재원의 일부를 광역경제권 특별회계에 투입하는 한편 내국세의 4%로 되어 있는 특별교부세의 재원을 늘리고 그 재원의 일부를 광역경제권 특별회계에 산입하도록 중앙정부에 요청해야 할 것이다.
- 넷째, 광역경제권 특별회계의 경제권별 배분모형에 과거실적치보다는 사업보조적 요소인 사업계획내용과 지역낙후도 변수의 비중이 높아질 수 있도록 관련 기관에 요청해야 할 것이다.

- 다섯째, 기존의 전략산업과 신규사업을 가시적인 사업성과를 낼 수 있는지 여부를 기준으로 조정하고 발굴해야 할 것이다. 새 정부의 6대 발전전략인 광역경제권 연계사업의 활성화, 시장친화적 지역경제 활성화 촉진, 광역경제권 기간 인프라 확충, 낙후지역의 신발전지대로의 전환, 수도권과 지방의 공동발전체제 형성, 협력·통합·분권적 광역경제권 제도의 실천에 부응할 수 있도록 기존의 전략산업을 수정하고 신규사업을 발굴해야 할 것이다. 이를 위해서 기존의 지역전략산업의 추진과정 및 성과에 대한 평가와 더불어 신규사업에 대한 사전적인 타당성 평가가 필요하며, 호남권에 속한 전라북도와 광주광역시, 전라남도 간 업무협의를 조속히 발족시키고 신규사업 발굴을 위한 TF팀을 가동해야 할 것이다.

# 광역경제권 특별회계 설치에 따른 전라북도 대응전략 : 토론편

조 기 현(한국지방행정연구원)

## I. 균형발전특별회계 운용체계 및 문제점

### 1. 운용체계 개요

- 혁신계정, 개발계정, 제주특별계정으로 분리·운용
  - 혁신계정 : 지역전략산업 및 지역경제 혁신기반 구축
  - 개발계정 : 지역SOC, 낙후지역개발, 문화관광진흥, 농수산어업진흥 등
    - ※지역균형사업과 자율편성사업 분리·운용
  - 제주특별계정 : 제주특별자치도 도입·안착 지원사업
  
- 운용·관리적 특징
  - 일반국고보조금과 같은 조건부대응보조금 : 용도제한, 지방비부담 요구
  - 보조금 배정 및 관리체계 이원화
    - ※혁신계정 및 개발계정 지역균형사업 : 소관부처 직접관리
    - ※개발계정 자율편성사업 : 시도 일괄배정 및 통합관리
  - 지역낙후도 반영 사업선정 : 신활력사업, 자율편성사업 등
    - ※인구, 면적, 낙후도(소득할주민세, 노령인구비율, 재정자립도 등)
  - 지방 주도의 특화종합사업 중점추진 : 소도읍사업, 신활력사업 등
  - 사업평가제 도입 : 균특사업 성과평가 도입·운영

### 2. 문제점

- 분산·중복투자
  - 계정별·부처별 분리·운용으로 통합관리 미비 및 유사사업 중복지원
    - ※소관부처별 유사사업 개별추진

- 특히 개발계정은 소관부처가 관리하는 지역균형사업과 시도 총액배분에 의한 시군구 사업선정으로 중복투자 구조화
- 지방비부담 과다 및 사업완료 지연
  - 계속사업 감액보조, 시도비 축소 등으로 사업추진 둔화
- 지방 주도사업의 자율성·혁신성 미흡
  - Bottom-Up방식 도입으로 지방의 자율성·혁신성을 의도하였으나 사업선정 및 평가의 내실성 부족으로 기대치 미달
  - 용도제한, 예산편성·집행의 규제관행 등으로 종전 국고보조금 한계 지속
- 지역낙후도등 정책변수 불합리
  - 자율편성사업 선정기준 시도별 상이 및 현실성 결여
- 성과평가 및 정책환류 미흡
  - 자치단체 사업계획 현실성·구체성 결여
  - 평가모형(방법), 전문성, 예산확보 등의 한계로 성과평가 내실성 부족

## II. 광역경제권 특별회계 도입

### 1. 정책기조

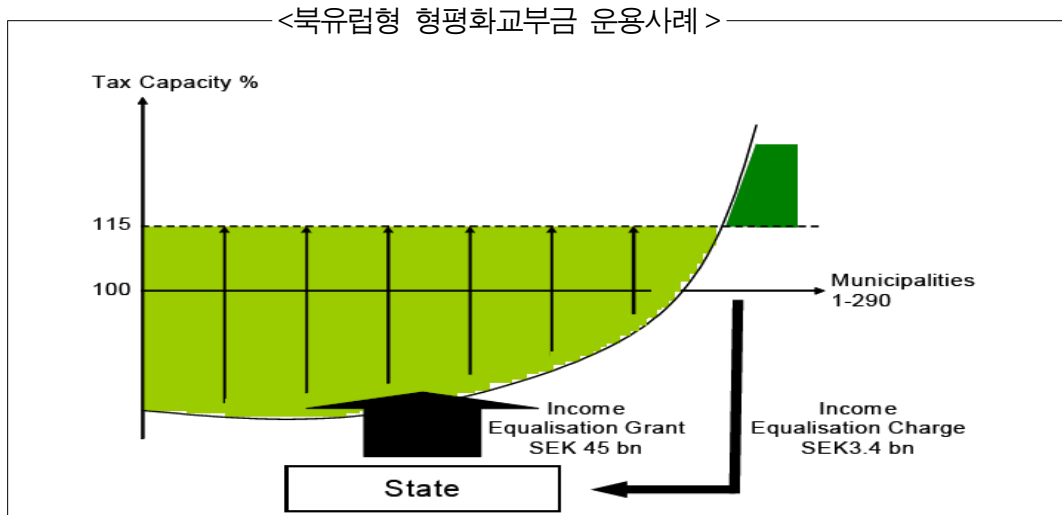
- 포괄보조금 운용
  - 유사기능 단위사업 유형화
  - 동일유형에 속하는 단위사업에 대해서는 예산편성·집행 자율화
- 관리체계 재정비 및 투자효과 제고
  - 포괄보조금별 소관부처 주도하에 운용·관리(성과평가 포함)
  - 유사사업 중복투자 해소 및 선택·집중투자에 의한 사업효과 극대화
- 지방주도 차별화된 특화사업 집중지원
  - 실질적인 Bottom-Up방식 운용
  - 지방실무자 교육강화, 평가모형·관리체계 내실화

## 2. 재원조성 및 포괄보조금 도입

### ○ 재원조성

- 조성방식에 따라 관리주체, 배분·운용방식, 관련제도 등에 영향
- 대안별 검토사항

	대안 1	대안 2
조성재원	지역개발계정 + 수도권 규제완화 개발이익금	지역개발계정 + 수도권 불교부단체 각출금
총괄부처	경제부처	행자부
배분방식	- 포괄보조금 - 지역낙후도 반영	- 포괄보조금 + 일반보조금 - 지역낙후도 적극반영 가능
대안별 장단점	- 수도권 부유단체 수용성 용이 - 재원의 안정성·신장성 - 경제부처적 정책접근	- 수도권 부유단체 수용성 저하 - 재원의 안정성·신장성 한계 - 지방재정조정제도적 논리접근
기타 검토사항		- 북유럽식 형평화보조금 가미



### ○ 포괄보조금 Block화

- 균특 세부사업 중 기능적·정책적 유사사업 블록화
- 포괄보조금 유형(안)
- ※운용체계에 따라 블록화, 총괄부처 및 소관부처 조정가능

사업유형	세부사업	소관부처
지역SOC 확충	급수취약지역 식수원개발, 주거환경개선, 국가 지원지방도로, 유통단지진입도로, 특정지역도로 건설지원 등	건교부
지역산업기반조성	마케팅지원, 외국인투자유치활성화, 섬유패션생활용품산업육성, 재래시장지원 등	산자부, 중기청
문화·체육·관광 진흥	문화시설건립/운영, 광주문화중심도시조성, 부산영상도시육성, 공공도서관건립지원, 유교문화 관광자원개발, 남해안관광벨트조성, 지방체육시설조성 등	문화관광부, 문화재청
낙후지역개발	소도읍육성, 오지종합개발, 도서종합개발, 접경 지역지원, 신활력사업 등	행자부
농산어촌 소득기반 조성	농수산물유통개선, 농업생산기반정비, 농촌지역 개발, 농천테마마을조성, 목재이용가공지원, 산촌종합개발, 말기반정비, 농산물물류표준화, 수산물산지가공시설 등	농림부, 농진청, 산림청, 해수부

— <미국 지역개발포괄보조금 운용사례 > —

- 명칭 : 지역개발포괄보조금(CDBG ; Community Development Block Grant)
- 보조대상 : 주로 저소득층 주택보급·개량이며 도로, 영세상공인등 지역개발사업 지원
- 배분기준 : 법정공식에 근거하여 산정·배분  
 ※A형(인구 25%, 낙후도 50%, 주택과밀도 25%), B형(인구증감 20%, 낙후도 30%, 주택수령 50%)

○ 포괄보조금 운용방식

- 블록 내부에서 보조사업의 자율적 예산편성·집행 허용
- 원칙적으로 대응보조금(matching fund)으로 하되, '지역낙후도'에 따라 지방부담 차등화
  - ※신활력사업등에서 적용하는 지역낙후도 보완 및 지수개발 필요
- 성과협약 및 성과평가 : 블록별 핵심성과지표 개발
  - ※중앙·지방간 성과협약 체결 및 평가결과 보조율·보조액 연계