기고논단

지역균형발전의 새로운 패러다임(paradigm)과 투자재원 확보

한 표 환
한국지방행정연구원 연구위원

Ⅰ. 서 론

과거 30여년간 압축성장시대의 지역균형발전정책은 수도권집중억제에 정부역량을 결집하여 그 반사적 이익을 활용함으로써 지역간 불균형을 해소하려는 소극적인 차원에서 추진되었다. 수도권집중을 강력하게 억제하면 지방이 자연스럽게 발전할 것이라는 제로썸(zero-sum)적 계획논리가 시장논리를 압도한 상황이었기 때문에 지역균형발전문제는 별개의 정책영역을 확보하지 못했고 정권적 차원의 추진의지도 미흡하여 사실상 방치되었다.[1] 최근 세계화, 지방화, 정보화 등의 새로운 시대적 조류에 직면한 지방은 발전의 기회적 요소와 위협적 요소를 동시에 포용함으로써 그 만큼 선택의 폭과 제약의 강도가 심화되고 있다. 지역간 균형발전의 문제도 종래의 중앙주도・지방예속적 접근으로는 한계를 노정하고 시대적 변화를 반영하는 새로운 패러다임의 정립을 요구하고 있다. 결국 중앙집권적 시대에 추구되어온 중앙의존적 발전방식을 과감하게 탈피하여 창의적 경쟁을 통해 지역의 특성과 잠재력이 최대한 발휘될 수 있도록 지방의 경제・사회・문화적 발전기회를 균등하게 보장하여 지방의 자율적 발전을 성취하고 나아가 국가발전의 구심적 역할을 담당해야 한다.

지역균형발전의 새로운 패러다임 정립과 함께 간과할 수 없는 것이 투자재원의 조달문제이다. 새로운 발상과 접근이 구두선으로 끝나지 않고 구체적 실천그림으로 투영되기 위해서는 관련계획과 사업의 이행

1) 최상철, "세계화·지방화시대에 부응한 수도권정책의 기본방향과 전략," 전국경제인연합회·경기도, 세계화·지방화와 수도권정책의 재정립과제 쎄미나, 1996, p. 18.

력을 보장하는 투자재원의 조달방식 또한 획기적으로 개선되어야 할 것이다. 현재와 같이 중앙-지방의 경직적 재정운영과 집중화된 재원배분 틀속에서 투자재원확보 논의는 한계를 가질 수밖에 없다. 지역균형발전의 내용적 다양성을 채우고 외형적 균형성을 달성하기 위해 신축적이고 자율적 재원조달을 용이하게 할 수 있는 재정적 단안이 필요한 시점이다.

Ⅱ. 지역균형발전의 패러다임 전환 (paradigm shift)

1. 지역균형발전의 의미

경제성장위주의 개발패러다임이 팽배한 1970년대 까지만 해도 지역균형발전은 지역간 성장과실의 균등배분으로 파악되었다. 경제개발은 곧 총량적 성장으로 일단 빠른 성장이 발생하면 차후에 소득과 복지의 재배분을 통하여 계층간, 지역간 격차가 해소되고 균형잡힌 상태, 이른바 지역형평화(regional equalization)에 도달한다고 믿었다.[2] 그러나 지역간 장기적 균형의 달성은 선진외국의 세기를 넘나드는 시장기능 작동경험에 비추어 보아 거의 불가능하다고 받아들여지고 있다. 지역의 개방성과 역동성이 종래보다 훨씬 강하게 발휘되는 시대의 지역균형발전은 지난날의 「사후적 결과균등」의 의미와는 판이하게 다른 시각에서 접근되어야 한다. 오늘날 모든 지역은 각기 특색있는 인적자원, 경제구조, 역사・문화적 전통과 관습, 기질과 행태 등을 가지고 있다. 지역의 상이한 구조와 맥락은 개방화된 지역(공동체)을 영위・발전시키는데 상호교차적으로 제약과 잠재력으로 작용하여 그 궤적(軌跡)을 결정하게 된다. 이러한 역동적 상황에서의 지역균형발전이란 바로 지역의 특색과 잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 「사전적 기회균등」으로 파악되어야 한다.

국토공간을 구성하는 지역적 차원에서의 균형발전이란 지역간 창의적 경쟁과 민주적 참여하에 각 지역의 발전잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 기회가 사전적으로 균등하게 배분되어 있는 것을 의미한다. 지리적으로 어디에 위치하더라도 SOC, 정보・통신, 산업, 교육등이 전혀 장애받지 않고 쉽게 접근될 수 있도록 이들이 균등하게 배분된 이른바, 발전여건의 동질화를 의미한다.[3] 지역의 잠재력을 발휘할 수 있는 기회가 보장된 상태에서 치열한 경쟁과 자구적 노력의 결과에 따른 지역간 발전격차는 사전결정적(pre-determined)이라기 보다는 사후창출적인 성격을 띠기 때문에 구조적, 제도적 요인으로 귀속될 수 없다. 지역주민의 입장에서 지역균형발전이란 어느 지역이든 주민들이 필요로 하는 기본적 서비스 즉, 취업, 교육, 정보, 공공서비스등에 아무런 제약없이 균등하게 접근할 수 있는

2) Mabogunje(1981: 35-42), Amirahmadi(1988: 35-41)등을 참조

3) 이정식, "지역균형발전의 새로운 패러다임," 「국토계획」제36권 2호, 2001.4, p.5.

기회를 제공받아 인간다운 삶을 영위하고 자기실현(self-actualization)을 위한 정주 장소로서 의미를 부여받을 수 있는 상태를 지칭한다. 각기 지역의 특색에 입각하여 발전의 기회가 사전적으로 보장되고 지역구성원의 자아실현기회가 균등하게 주어진다면 개인과 지역의 잠재력 발휘는 물론 국가 전체적으로는 지역간 경쟁과 융합을 통해서 시너지 효과를 기대할 수 있을 것이다.

2. 「집권-집중적 발전모델」에서「분권-분산적 발전모델」로의 전환

지역간 「사후적 결과균등」이 아니라 「사전적 기회균등」을 지향하는 지역균형발전을 실현하기 위한 새로운 패러다임은 바로 「분권-분산적 발전모델」의 도입이다. 오늘날 당면하고 있는 과도한 수도권 집중과 지역간 불균형발전, 이로 인한 지역간 갈등(지역주의)의 문제는 근본적으로 중앙집권화된 구조하에서 불균형 성장전략에 따라 특정지역이 집중적으로 육성된 결과로 볼 수 있다.[4) 즉, 「집권-집중적 발전모델」하에서 중앙집권주의 미신에 사로잡혀 분권화 정책을 도외시했고, 수도권집중을 염려하면서도 지방육성을 소홀히 하며 다만, 수도권 억제를 통한 반사이익을 지방에 전가시키고자 하는 소극적 전략의 결과이다.

중앙집권적 행정체제는 권력, 예산, 인력 등 사회 각 영역을 중앙으로 흡수하는 강력한 흡인력을 발휘해왔다.[5) 중앙정부가 사람과 자원을 끌어들이는 '소용돌이(vortex)'의 중심에 서서 갖가지 권한을 보유하고 또 중요한 자원을 배분하였음으로 이에 편승한 이해관계자나 관련집단은 자연히 중앙집중화를 부추길 수 밖에 없었다. 중요한 의사결정권한과 중추적 기능이 수도권에 집중하다 보니 발생하는 이른바 '집적의 이익(Agglomeration economies)'이 교통혼잡, 주택난, 환경오염등 '집적의 불이익(Agglomeration diseconomies)'을 상회하였기 때문에 수도권은 인구와 경제활동의 집중 흡인력을 확대재생산하였다. 결국 「집권-집중적 발전모델」하에서의 수도권은 지금까지 엄청난 '기회의 원천'이자 기회를 창출하는 막강한 힘을 발휘한 반면, 지방은 '기회의 빈곤'지역으로 전락되고 말았다.

지방이 발전잠재력을 발휘하고 자아실현을 성취할 수 있는 풍부한 기회를 창출하기 위한 요체는 중앙권력의 분권화를 도모하는 것이다. 엄격한 의미에서 분권화란 중앙정부를 단순 해체하는 분권화가 아니라 과도한 중앙집권체제로 부터 적절한 권한이양(devolution)을 추진하여 '집권과 분권의 균형,''중앙과 지방사이의 통일적 다양성과 생산적 분업'을 달성하는 것을 의미한다. 분권화에는 중앙에 집중되어 있는 의사결정권한과 중추관리기능의 지방이양을 지칭하는 권한(기능)적 분권화는 물론 이를 수행하는 실체(중앙부서, 공공기관, 정부투자기관, 민간중추기관등)의 물리적 이전까

4) 대통령자문 정책기획위원회, 수도권 인구분산정책 방안, 1998.11, p.20.

5) Gregory H.. Korea: The Politics of the Vortex. Camcridge, MA: Harvard University Press. 1968, p.5.

지 포함한다. 이러한 과정에서 의사결정주체는 물론 이에 편승하여 영향력을 행사하고자 하는 각종 이해집단의 분산이 자연스럽게 일어나고 취업과 사업기회를 획득하고자 하는 사람들이 지방으로 분산되게 된다.

지역균형발전은 단순히 분권적 구조로의 전환만으로는 불가능하다. 분권적 구조의 구축으로 비록 지방이 기회를 창출할 수 있는 제도적 하부구조가 구비되었다 할지라도 이를 실질적으로 활용하여 균형발전의 내용적 다양성과 외형적 균형성을 채울 수 있는 소트프웨어가 필요하다. 분권적 행정체제로의 전환과 동시에 지역의 특색과 잠재력을 최대한 발휘하여 다양하고 특색있는 발전을 구가할 수 있도록 지역간 분업적 구도하에 정부의 강력한 분산전략이 필요하다. 분업적 분산전략은 수도권내 기능정비와 적정분산, 지방도시의 특성화개발, 산업특화 등 생산 및 기능전문화를 유도하는 지방육성의 강력한 의지로, 여기에는 주로 물리적 하부구조의 구축과 획기적인 재정지원 등이 포함된다. 지방의 총체적 자생력이 아직 취약하기 때문에 중앙정부가 구상하는 지방육성의 거시적 틀과 정책적 지원에 힘입어 지방의 기회창출역량과 매력을 제고할 수 밖에 없다. 특히, 기존에 기회창출기반이 근원적으로 취약한 지역은 기회창출의 하부구조 즉, 교통·통신, 산업구조, 생활기반, 교육여건, 문화여건 등을 어느정도 수준까지 끌어올려 국가적 최소수준을 확보해야 한다.

3. 지역균형발전의 정부간 역할분담

「분권-분산적 발전모델」에 의한 지역균형발전의 추구는 어느 하나의 주체에 의해 일방적으로 추진될 수 없으며 중앙정부와 지방자치단체간의 명확한 역할분담아래 긴밀한 협조가 요구된다. 중앙정부는 지방의 발전잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 기회를 부여하기 위해 거시적 차원에서 여건조성 즉, 분권화의 제도적 개선, 물리적 하부구조의 지역간 격차해소, 분산전략의 프로그램 마련 등에 역점을 두어야 할 것이다. 구체적으로는 중앙권한의 지방이양에서부터 정부부처, 공공기관, 교육기관, 금융기관 등 중추적 관리기능을 수행하는 중앙기관의 지방분산에 이르기까지의 획기적인 방안을 강구해야 한다. 국토계획이라는 전국적 차원에서 국가 SOC의 지역간 격차해소, 수도권-비수도권간의 격차해소, 미래전략산업거점개발, 지방도시육성, 낙후지역의 집중개발 등을 통하여 적어도 각기 지역이 발전잠재력을 충분히 활용할 수 있도록 국가적 최소수준(national minimum)의 기회를 부여해야 할 것이다. 동시에 지역간 균형발전은 단순한 기계적 균형이 아니라 비교우위에 입각한 분업을 추구하는 과정에서 개별지역들이 미시적 합리성(micro rationality)에 따라 움직임으로 지역간 상호 과도한 경쟁이 유발되기 십상으로 이를 거시적 차원에서 조정하는 조정지원의 역할을 수행해야 할 것이다.

지방자치단체의 역할은 기회균등의 실질화를 기할 수 있도록 중앙정부의 외부적

간여와는 별도로 내부적으로 기회창출기반(역량)을 강화하기 위한 지방적 사항이나 지방최소수준(local minimum)의 주민기초수요를 충족시키는데 주력해야 할 것이다. 이를 테면, 지방SOC의 구축, 생활기초시설의 보급, 특화상품개발, 복지·문화시설확충 등과 같이 국지적 사업과 주민생활에 필요한 기본적 서비스제공이 지방자치단체의 몫이다. 이들은 중앙정부의 전반적 간여를 통해 추진하는 것이 물리적, 기술적으로 한계가 있기 때문에 지역실정에 부합되게 자율적으로 해결할 수 있도록 재량권을 확보하는 것이 바람직 할 것이다. 국토계획이라는 거시적 차원에서 중앙정부가 설정한 목표에 입각하여 미시적 차원에서의 보완과 협력을 통하여 기회균등의 실질화에 기여함으로써 국가적 목표의 지방구현은 물론 지역자율의 기회창출을 도모해야 한다.

Ⅲ. 현행 지역균형발전 투자재원의 조달·운영체계 검토

1. 중앙정부의 투자재원조달

지역균형발전과 관련된 각종 계획과 사업의 추진을 위한 투자재원의 조달수단은 <표 1>과 같다. 중앙정부는 일반회계, 특별회계, 관련기금을 통해 재원을 조성하여 직접 혹은 지방자치단체와 협력(지방비부담)하에 투자사업을 추진하고 있다. 일반회계로부터 조성된 투자재원은 대부분 관련

<표 1> 지역균형발전 투자재원 유형과 조달수단

구 분		조 달 수 단
중앙정부	일반회계	국고 및 도비보조사업지원, 지역균형발전관련 특별회계전출금, 지역균형발전관련 기금전출금
중앙정부	특별회계	재정투융자특별회계, 지방양여금특별회계, 도로사업특별회계, 철도사업특별회계, 농어촌구조개선특별회계, 농어촌특별세특별회계, 교통시설특별회계, 토지관리 및 지역균형개발특별회계등
중앙정부	기 금	공공자금관리기금, 청소년육성기금, 관광진흥개발기금, 정보화촉진기금, 문화산업진흥기금, 한강수계관리기금, 축산발전기금, 수산발전기금, 중소기업창업 및 진흥기금, 산업기반기금, 국민주택기금, 과학기술진흥기금등
지방자치단체	자체재원	지방세, 세외수입, 경영사업수입(공기업 및 기타 특별회계)등
지방자치단체	이전재원	국고보조금, 도비보조금, 지방교부세, 지방양여금등
지방자치단체	지방채	정부자금(기금,자금관리특별회계), 민간자금, 해외차관, 공모공채
지방자치단체	전입금	자치단체 내부회계간 이전이나 기금, 적립금으로 부터 이전자금
지방자치단체	기금	지역개발기금, 상하수도지원금고기금등
기 타		과밀부담금, 정부투자기관자금, 지방자치단체복권발행, 민간자본등

부처 소관 국고보조사업재원으로 배분되고 있으며 그 규모도 크고 사업범위가 광범위하다.[6] 일반회계의 일정부분은 관련특별회계나 기금의 전출금으로 충당되나 이는 투자재원을 직접적이 아닌 우회적으로 조달하는 방식이다. 중앙정부 투자재원의 총규모와 내역을 정확하게 파악하기는 어려우나 2001년 현재 약 226,512억원에 달하며, 대체적으로 소관부처별 일반회계에 의한 국고보조금형태로 집행되고 있으나 오지개발, 정주권개발, 농어촌주거환경개선사업, 교통관련사업 가운데 지방도로사업은 지방양여금에 의존하고 있다.

<표 2>와 같이 지역균형발전 투자사업을 크게 낙후지역개발사업과 교통·산업발전기반조성사업으로 유형화하여 살펴보면, 전자에 전체의 약 9.5%인 21,468억원이 후자에는 약 90.5%인 205,044억원이 조달되고 있다. 중앙정부의 투자사업비는 대부분이 도로, 철도, 항만등 SOC확충과 산업발전 기반조성(기술혁신 및 교육, 문화관광, 산업농공단지, 유통단지등)과 같이 지역의 자생적 발전기반 조성이나 역량배양에 집중되는 반면, 정주환경이 열악한 낙후지역의 생활환경개선이나 기초수요(basic needs)충족에 대한 투자가 상대적으로 미흡하다. 중앙정부투자가 지역특성과 잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 기회창출이라는 측면을 강조하는 반면, 근본적으로 정주조건이 불리한 주민의 「삶의질」 향상을 도모하기 위한 기본적 서비스제공에 투자가 미흡하다는 것을 시사한다.

2. 지방자치단체의 투자재원조달

현재의 지방재정운영체제하에서 자치단체는 투자재원을 앞의 <표 1>과 같이 중앙정부 이전재원, 자치단체 자체재원, 지방채발행, 전입금, 기금등을 통해 조달하고 있다. 1999년 현재 결산기준으로 자치단체의 총투자재원은 약 29.5조원에 달하고, 중앙정부 이전재원(국비 및 도비보조, 교부세, 양여금)이 전체의 31.2%를, 자체재원이 59.2% 그리고 기타 전입금 및 지방채가 9.6%를 점유하고 있다. 외형적으로는 투자재원의 중앙의존율이 약 31%인 반면, 자체재원 의존율은 약 59%로 구조적 건전성을 유지하고 있으나 재정력격차에 따라 중앙의존경향이 현저하게 다르게 나타나고 있다.

중앙정부의 이전재원 가운데 총투자사업비의 약 17%를 차지하는 국비보조금은 절대적 규모면에서는 매년 증가하고 있으나 농림수산부문과 사회복지부문이 대종을 이루고 지역간 균형발전과 직접 연관된 부문은 그 비중이 그렇게 높지 않은 편이다.[7] 지방교부세와 국비보조금의 중간적 성격을 띠는 지방양여금은 지역적으로 편재되어 안정성이 다소 부족한 측면이 있기는 하나, 도로등 전국적인 파급효과가 있는 투자사업에 법령에 의해서 사업수요별로 객관적

6) 2001년 현재 지역균형발전과 관련된 국고보조사업은 14개 부처청 137종으로 그 규모도 8조 2,527억원에 이르고 있어 중앙정부차원에서 투자재원 조달의 핵심적 수단으로 기능하고 있다.

7) 한표환, "지역개발을 위한 재원확보 방안," 「국토」, 국토연구원, 1997. 6, p.38.

<표 2> 지역균형발전 관련사업의 중앙정부 투자재원 현황(2001년)

업 분	사 업 명	2001년도 사업		소 관 부 처	비 고
		사 업 량	사업비		
후 역 발 업	오지개발사업	1,351건	1,313	행자부	양여금
	도서개발사업	435건	584	행자부	일반회계
	정주권개발사업	279개면	2,031	농림부	양여금
	농어촌주거환경개선사업	270개마을	2,047	행자부	양여금
	수질오염방지사업		12,250	환경부	토특회계
	산촌개발사업	16개소	228	농림부	일반회계
	어촌종합개발사업	32개권역	175	해수부	일반회계
	어항건설	지방어항2종 육지소규모어항	225	해수부	일반회계
	개발촉진지구개발사업	22개지구 (531.7㎞)	2,415	건교부,농림부,산자부,환경부	
	소도읍개발사업	67건	200	행자부	교부세
	접경지역종합개발사업	-	-	행자부	-
	소 계	10개사업	21,468	-	-
및 업 전 반 성 업	도로철도등교통관련사업		175,923		양여금,교통세
	ㆍ도로부문	4,167㎞	119,270	건교부,행자부	
	ㆍ철도부문	409.8㎞	41,069	건교부(철도청)	
	ㆍ항만부문	7개	10,200	해양수산부	
	ㆍ공항부문	10개	2,954	건교부	
	ㆍ광역개발사업	33개	2,430	건교부(철도청)	
	지역(산업)발전사업	2개	2,636	산자부	일반회계추가
	지역혁신기반조성사업	5개	588	과기부	일반회계추가
	문화ㆍ관광개발사업	3개	2,009	문광부	일반회계추가
	지방교육환경개선사업	3개	2,701	교육부	일반회계추가
	농어촌지원사업	3개	1,737	해수부	일반회계
	지역문화관광개발	3개	1,498	건교부	일반회계
	쾌적한정주환경개선	3개	13,986	건교부,환경부	일반회계
	산업농공단지개발	5개	3,859	건교,산자,농림건	일반회계
	유통단지개발	6개	107	교부	일반회계
	*택지개발사업	토공,주공	(66,723)	자체재원	자체재원
	소 계	10개사업	205,044	-	-
계	-	-	226,512	-	-

: 행정자치부 내부자료, 2001.

<표 3> 지방자치단체 투자사업비 현황(1999년)

(단위: 백만원)

구분		총액	국비보조	시도비 보조	전입금	지방채	교부세	양여금	자체재원
서울시 및 광역시	본청	10,101,503 (100.0)	1,132,726 (11.2)	-	222,461 (2.2)	1,779,097 (17.6)	43,640 (0.4)	225,506 (2.2)	6,698,073 (66.3)
	자치구	1,390,957 (100.0)	134,733 (9.7)	320,282 (23.0)	-	4,560 (0.3)	7,829 (0.6)	24 (0.02)	923,529 (66.4)
도		3,698,890 (100.0)	838,774 (22.7)	22,709 (0.6)	3,014 (0.08)	107,418 (2.9)	87,388 (2.4)	219,489 (5.9)	2,420,098 (65.4)
시		8,846,089 (100.0)	1,468,248 (16.6)	1,033,112 (11.7)	146,154 (1.6)	420,496 (4.8)	198,648 (2.2)	520,995 (5.9)	5,058,436 (57.2)
군		5,467,864 (100.0)	1,374,334 (25.1)	885,100 (16.2)	37,221 (0.07)	117,207 (2.1)	141,052 (2.6)	552,692 (10.1)	2,360,258 (43.2)
합계		29,505,303 (100.0)	4,948,815 (16.8)	2,261,203 (7.7)	408,850 (1.4)	2,428,778 (8.2)	478,557 (1.6)	1,518,706 (5.1)	17,460,394 (59.2)

자료: 행정자치부, 지방재정연감 2000.
주: 결산기준으로 사회개발 및 경제개발비를 투자사업비로 간주, 교부세에는 증액교부금이 포함

기준에 따라 포괄적으로 배분하여 지자체의 자율성과 재량성을 도모하고 있어 이미 제도적으로 정착된 재원조달 수단이다. 지방행정의 기능과 지방재정 수요증가에 대응하는 지방교부세의 경우는 그 용도가 자치단체의 경상비충당에 극히 한정됨으로 투자재원으로서 거의 기능하지 못하고 있으며, 특별교부세 역시 일부 지역개발분야에 공여되고 있으나 체계적인 지원형태를 갖추고 있지는 못하다.

자체재원은 지방세수를 근간으로 구성되어 투자재원의 중추적인 역할을 수행하고 있으나 다만, 대도시·선진지역과 중소도시·후진지역간의 격차가 심한편이다. 지방채는 지방재정법 제7조에 담겨있는 지방재정의 건전성원칙에 따라 가급적 지방채발행승인을 제한해왔기 때문에 소극적 활용으로 일관되어 왔으나 최근들어 활성화되고 있다.

3. 투자재원의 운영체계

가. 중앙정부 투자재원의 개별분산적 운영

지역균형발전정책은 중앙정부차원에서 기획되어 각종 다양한 사업메뉴를 마련하고, 심지어 사업대상지역까지 선정하여 예산이 지원되는 하향식, 공급자 위주의 방식을 취함으로써 지역의 수요나 우선순위를 고려하기 보다는 중앙정부 위주로 추진되고 있다. 특히, 투자사업의 실제 시행과정

에서 계획수립과 집행주체가 부처별로 분산되고 다원화됨에 따라 유사한 성격의 사업을 개별분산적으로 추진하고 있어 사업중복은 물론, 지원금액의 규모 및 조건까지 상이하여 사업추진에 있어 효율성과 지역간 형평성을 확보하기가 어렵다.

나. 지방자치단체 투자재원의 중앙의존과다

지역균형발전 투자재원의 중앙·지방간 적정분담에 대한 규범적 기준설정은 불가능하나 개발수준이 낮고 재정력이 취약한 일부 시·군지역의 경우, 자체재원부담이 절반에도 훨씬 못미쳐 중앙정부 이전재원에 의존하는 경향이 높아 지방의 자율성을 크게 저해하고 있다. 과도한 중앙의존은 자치단체의 내부적 요인인 지방세수의 구조적 결함때문에 대도시와 선진지역을 제외하고는 그 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있기 때문이다.

다. 중앙이전재원의 통합적 운영체제 결여

수직적 재정조정과 수평적 형평화기능을 그 본래목표로 지향하는 지방재정조정장치, 즉 국비보조금, 지방양여금 등은 각기 별개의 배분양식을 통하여 고유목적에 따라 운영되고 있어 자체적인 문제뿐만 아니라 상호간 유기적 연계가 결여되어 실질적 재정조정기능이 미흡하고 공공재원의 효율적 배분을 저해하고 있다. 즉, 이들 각기의 이전재원장치가 서로 다른 부처에서 고유목적을 달성하기 위해 안정성과 지속성을 가지지 못하고 개별적으로 운영됨으로써 이전재원으로서의 효과를 경감시키고 전체적인 지방재정운영 틀속에서 확실한 투자재원 조달수단으로서의 응분의 역할을 다하지 못하고 있다.

라. 지방자치단체의 재정운영 자율성 미흡

중앙이전재원가운데 각종 보조금제도는 대상사업이 단위사업위주로 세분화되어 사업용도 지정이 구체적으로 한정되어 있어 보조금의 영세화, 지원기간의 단절, 과도한 지방비부담등 자치단체차원에서는 실질적 사업보조효과를 기대하기에 한계가 있다. 국비보조사업의 경우 중앙정부가 총액기준의 국고보조금예산의 책정과 국가적 이익과 지방적 이익의 관련정도에 따라 획일적이고 하향적 배분을 하고 있어 개발사업추진에 특성과 여건을 고려하지 않아 지방자치단체의 책임의식, 재정운영의 자율성, 사업내용의 구체적 타당성이 결여되고 있다.[8]

8) 예를 들면, 개발촉진지구의 기반시설사업을 위한 국비보조는 주로 도로, 상하수도, 환경 기초시설 등의 분야에서 세세수준까지 편린화하여 단위사업기준으로 영세규모로 지원되고 있을 뿐만 아니라 그에 따른 지방비부담이 의무화되어 있기 때문에 재정력이 취약한 자치단체의 입장에서는 사업추진의 효율성을 기대하기가 어렵다. 특히, 기반시설사업들은 지역개발사업의 직접적 효과를 유발, 확산시키는 촉매적 역할을 하기 때문에 사업간의 연계성과 사업비의 집중투자를 담보할 수 있어야 사업의 효율성을 확보할 수 있다(한표환 2001).

Ⅳ. 지역균형발전을 위한 투자재원 조달·운영의 개선방안

1. 최근 「지역균형발전특별회계」설치에 대한 논의

수도권집중에 따른 지역간 불균형문제가 방치될 경우 지방의 황폐화와 국가경쟁력 약화, 그리고 국민통합의 저해가 예상됨에 따라 이를 치유하기 위해 『지역균형발전특별법』 제정과 「지역균형발전특별회계」의 설치·운영이 가시화되고 있다.9) 그러나 특별회계의 설치문제는 제안초기부터 몇가지 본질적 한계를 내포하고 있었다. 무엇보다도 종래 지역균형발전정책의 하향적, 경직화된 틀을 과감하게 탈피하고 지역종합계획제도의 도입과 재정운영시스템의 구축을 통한 새로운 시도의 특별법이라는 위상에 걸맞는 신규재원의 확보문제가 중앙정부의 재정여력부족으로 치부되면서 소홀히 다루어 졌다. 신규재원확보의 당위성은 지역균형발전의 지향목표와 직결되어 있으나 명확한 목표설정없이 포장만 화려하고 내용이 없는, 마치 허상(虛像)을 두고 실상(實像)을 좇아가는 형국으로 특별법의 실효성을 담보할 수 없는 것은 당연하다.

특별회계의 다른 한계는 통합회계의 효율적 운영이라는 기치아래 기존 일부 개별투자재원(지방양여금, 특별교부세, 일부보조금, 토특회계)의 통합을 도모한다는 것이다. 대상사업의 탄력적 조정이 어려운 양여금이나 도로사업에 국한된 토특회계, 경직적 운영으로 사업선정이 획일화되어 있는 일부보조금, 그리고 투명성확보가 안되는 특별교부세를 통합된 특별회계로 묶어 운영의 효율화를 기하자는 것이다.10) 개별투자재원의 통합운영이라는 시각은 그 기저에 국가적 효율성(national efficiency)이란 개념을 전제하고 있으나 이들 각기 재원들은 목적이나 용도가 법령에 규정되어 객관적이고 안정적인 투자재원제도로서 기능하고 있으며 동시에 지방에서 가장 선호하는 우선순위사업에 투자되어 성과를 거두고 있음으로써 지방적 효율성(local efficiency)을 담보하고 있다. 효율성위주의 투자재원운영은 형평성에 입각한 「사전적 기회균등」이라는 지역간 균형발전의 목표를 매몰시킬 우려가 크다. 만약, 국가적 효율성에 집착하게 된다면 <표 1>에서와 같이 유사중복되거나 비탄력적인 개별투자재원들을 전체적으로 통합·운영하는 방안 역시 동일한 맥락에서 제기되어야 할 것이다.

특별회계의 핵심적 요체는 지방양여금의 통합이다. 지방양여금은 국세와 지방세의 구조적인 불균형에 따른 열악한 지방재정을 보완하기 위해서 지방에 이전된 지방재

9) 제안당시 신규재원 1조원과 기존재원(지방양여금, 일부보조금, 토특회계등) 7조3천억원을 합쳐 8조3천억 규모로 조성 예정이었으나 특별교부세(1,000억), 일반회계충당금(1,000억), 토특회계전입금(약 500억)을 합쳐 약 2,500억 규모로 축소하는 것으로 부처간 잠정적 합의에 도달하였다.

10) 배준구, "지역균형발전을 위한 재원조달방안: 재원의 통합·운영, 필요한가," 「Vision 2011 Project」국토균형발전반 토론회, 2001. 8.20, pp.4-8.

원이다. 지방의 입장에서 보면 지방도로, 소하천 등 지방SOC사업에 어느정도 자율성을 가지고 추진할 수 있어 중앙의존성을 탈피할 수 있는 보완적 재정수단이 되고 있다. 이를 국가에서 환수하여 다시 사용하는 것은 재정적 신중앙집권화(financial recentralization)를 도모하여 중앙의 기준에 의해 지방의 자율성을 축소시키는 결과를 초래할 우려가 있다. 결국 현재 논의중인 특별회계는 특별법 제정취지와는 유리된 채, 신규재원의 확보없이 종래 일부 개별투자재원의 단순 물리적 통합만을 도모하고 있어 오히려 지방주도의 균형발전정책을 저해할 소지가 크다.

2. 투자재원의 조달 · 운영방안

가. 투자재원의 조달방안

① 신규 투자재원의 조성

사전적 기회균등화를 도모하는 지역균형발전을 추진하기 위한 정부간 역할의 원활한 수행은 기존 투자재원 조달방안으로는 그 실효성을 확보하기 어렵다. 중앙정부는 지역균형발전의 공동생산적 접근원칙(coproductive approach)에 따라 전국적 차원에서 지역간 기회균등화를 위한 투자사업을 지방재원의 환수나 개별투자재원의 단순 통합운영이라는 소극적 입장을 탈피하고 신규재원을 확보하여 보다 적극적으로 대처할 필요가 있다. 국토계획이라는 거시적 차원의 균형발전사업 즉, 국가SOC의 지역간 격차해소, 수도권내 분산과 계획적 정비, 지방도시의 산업수도화 및 전문기능 도시화 등은 전적으로 중앙정부가 수행해야 하며 이에 소요되는 투자재원 또한 막대하다. 특히, 형평성에 입각하여 사전적 기회균등화를 도모한다는 차원에서 농산어촌 등 낙후조건불리지역에 대한 기본적 서비스 충족을 위한 투자를 획기적으로 확대시켜야 한다.

중앙정부의 신규재원은 현재 국가재정여력으로 보아 다소 어려움이 있지만 다각적인 측면에서 강구되어야 한다. 국가재정으로 부터의 전입금을 위시하여 수도권 과밀부담금의 확대, 공공관리기금으로 부터의 차입, IMT2000 사업자의 출연금, 공기업매각대금의 일부 등을 충당하는 대안에 이르기까지 다양하게 제시될 수 있다. 특히, 공기업매각수입의 일부를 투자재원으로 활용하거나 국가재정 전입금을 확대하는 방안은 정부가 지역균형발전에 대한 강한 의지만 있다면 실현가능한 대안이 될 수 있다.[11] 좀더 획기적으로는 세계잉여금과 양도소득세의 일정분을 신규재원으로 하는 방안과 중장기적으로는 목적세로서 한시적인 성격의「지역균형발전세(가칭)」신설을 검토해야 한다.

② 「지역균형발전특별회계」의 조성과 재원확충

지역균형발전 투자수요에 대응하여 사업을 신속하고 일관성있게 추진할 수 있는

11) 김경환, "지역균형발전을 위한 합리적 재원조달방안," 지역균형발전과 지방재정의 효율적 운영방향세미나 주제발표논문, 2001.9, p.118.

자금공급원의 안정적 확보는 필수적이다. 사업계획과 집행을 원활히 연결해 주고 소요자금의 적시공급을 위해 중앙단위에 「지역균형발전특별회계」의 설치·운영이 필요하다. 특별회계를 정부자금으로만 충당하는 것은 설득력이 약하며 중앙정부-지방정부간의 공동적 노력으로 이루어지는 것이 상호책임성 확보측면에서 바람직하다. 그러나 지방재정력의 취약성과 자치단체간 불균등을 감안할 때 지방자치단체의 부담능력은 한계가 있다.

특별회계는 중앙단위에서 신규재원으로 조성하며, 여기에 일반회계 전입금(국비보조금), 관련기금 및 특별회계 전입금, 과밀부담금 등도 추가로 포함시켜 구성한다. 장기적으로는 범부처에 산재되어 있는 지역균형발전관련 개별투자재원을 통합하여 일원화된 운영체제를 구축하는 것을 목표로 한다. 지원대상사업은 기회균등화를 위해 필요한 사회간접자본확충, 산업진흥, 혁신기반사업, 관광개발 및 특화사업, 교육환경개선, 낙후지역개발, 농어촌지원, 사회복지, 환경보전 등과 관련된 사업으로 한정하며, 조성규모와 경영실적에 따라 그 범위를 점차 확대하는 것이 바람직하다. 중앙정부가 제시한 대상사업가운데 각 지자체가 지역여건과 우선 순위를 고려하여 자율적으로 선택하되, 개별사업별 심사대신 엄격한 사후관리·평가를 실시하고 그 결과를 다음 회계연도에 반영함으로써 사전자율성과 사후책임성을 확보하도록 한다.

③ 지방자치단체 자체투자재원의 확충

「사전적 기회균등」과 관련한 중앙정부의 거시적 간여와는 별도로 기회창출기반의 자율적 확충을 위한 지방적 사업이나 주민기초수요 충족과 관련된 사업을 자치단체가 추진하기 위해서는 자체투자재원의 확충이 요구된다. 특히, 투자재원의 약 30-40%를 중앙이전재원에 의존하고 있을 정도의 재정적 취약성을 극복하기 위해서는 지방재정 운영체계의 개선이 필요하다.

자체투자재원확충을 위한 가장 확실한 방안은 지방세원확충을 통한 세수증대이다. 지방세수의 증대노력은 국세의 지방세 이양과 현행 지방세체계의 근간을 이루는 주요 세목의 개편 그리고 독자적인 신세원을 개발하는 방안으로 접근되어 질 수 있다. 지방세는 투자재원으로서 규모가 영세하고 재산관련세목으로 구성되어 세수의 신장성이 낮으며 총조세중 점유비중이 약 20%정도로 외국에 비하면 현저하게 낮다. 따라서 지방세수가 투자재원으로 제 기능을 발휘하려면 세수의 절대적 규모가 증대되어야 함으로 현행의 국세중 세수의 신장율이 높은 소득 및 소비관련 국세를 지방소득세 및 지방소비세 형태로 과감히 이양하는 것이 필요하다.[12)]

지방세원 확충을 위한 기존세목의 개편

12) 지방소비세는 지방의 소비와 지방공공재의 연계강화를 위해 국세인 부가가치세의 일부를 지방에서 공동으로 이용할 수 있게 함으로써 지방의 세원확충에 기여할 수 있고, 국세인 소득세의 10%를 세원으로 사실상 지방의 소득세 역할을 하고 있는 현행 주민세 소득할을 실질적인 지방소득세로 전환하여 세원확충을 도모한다.

은 재산관련 세목을 중심으로 이루어져야 할 것이다. 지방재산과세의 경우 지방세수의 점유도가 약 60-70%일 뿐만아니라 공시지가에 입각한 과세표준의 현실화를 통한 자율적인 징세노력 강화의 여지가 크고 아직도 과세포착이 되지 않는 세원을 과세대상에서 추가함으로써 과세기초를 확대할 수 있기 때문이다. 그리고 현행 조세체계가 과세기초로 삼고 있지 않는 잠재세원을 자치단체가 발굴하여 세원화할 수 있도록 제도적 장치를 마련함으로써 지역에 적합한 대상 예를 들면, 수자원, 원전, 산업단지, 관광활동 등에 부과하는 세목을 어느정도 범위내에서 자율적으로 설정하고 세율도 신축적으로 조정할 수 있도록 해야 한다.

나. 투자재원의 자율적 운영방안

① 「포괄보조금제도」의 도입

지역균형발전 투자사업의 자율성과 효율성을 확보하기 위해서 자치단체의 국비보조금 운영에 융통성을 최대한 부여하여 총액지원범위내에서 재량권을 가지고 지역실정과 수요에 부합한 사업을 추진할 수 있도록 재정운용 시스템을 개선하는 것이 바람직하다. 즉, 중앙정부가 획일적으로 배분하고 있는 국비보조금 운영시스템을 사업분야별로 자치단체가 신축적으로 운영할 수 있도록 「포괄보조금제(block grant)」를 도입해야 한다. 포괄보조금제도는 분야(기능)별로 광범위하게 설정해둔 보조금 대상사업에 대해 중앙정부가 일반적 목적으로 자치단체에게 이전지출하는 자금으로 보조금의 배분이 법적 공식에 의해 할당되는 것이다. 이 경우에 일단 승인된 국비보조금 지원사업에 대해서는 관계법령에 위배되지 않는 범위내에서 물량, 사업방법, 사업시기, 사업비에 대하여 지역실정에 따라 신축적이고 자율적인 집행이 이루어지고, 대신 집행부분에 대한 사후정산제도를 도입하여 집행과정의 오류나 위법행위를 방지한다. 현재 실질적 사업보조효과의 일부만을 기대할 수 있는 각종 보조금제도를 영세보조사업이나 유사성격의 보조사업을 중단위사업 중심 예를 들면, 도로, 공공시설, 복지시설, 생활개선, 농업기반확충 등으로 통합해서 포괄적으로 배분한 뒤, 자치단체가 투자사업 우선순위를 자율적으로 결정하여 포괄보조금을 우선사업에 집중투자함으로써 보조사업효과를 증대시킬 필요가 있다.

② 지방재정 조정장치의 개선

경직적이고 획일적인 지방재정운영 틀을 점진적으로 개선하여 투자사업 추진의 자율성과 실효성을 확보해야 한다. 먼저, 지방재정 조정장치가 지역균형발전사업을 능동적으로 추진할 수 있는 유인장치로 기능할 수 있도록 재원이전방식을 개편하는 것이 요구된다. 지방교부세제도의 정책기능(지역균형발전)을 강화하고 특별교부세의 기능재조정을 통하여 투명성을 제고해야 한다. 지방양여금 역시 재원배분방식을 지방의 경영노력과 결부되도록 접근하여야 하고 대상사업을 지역의 전략사업, 전국적 보편성과 계속성 유지가 필요한 사업, 재정부담이 과다한 사업 등으로 재조정하여 궁극적으로는 자치단체의 자율적 의사결정에

일임되는 일반투자재원으로 전환해야 한다.

Ⅳ. 결 론

최근 급속한 환경변화는 지역균형발전에 대한 새로운 발상과 접근을 요구하고 있다. 과거 개발년대에 적용된「집권-집중적 발전모델」로는 수도권집중과 지역간 불균형문제에 대한 근본적인 대처가 불가능하다. 「사후적 결과균등」이 아니라 「사전적 기회균등」을 지향하는 지역균형발전정책은 시대부합적인 새로운 패러다임 즉, 「분권-분산적 발전모델」에 입각하여 정부간 적절한 역할분담을 통하여 공동생산적 접근이 이루어져야 한다.

지역균형발전정책의 성패는 분권화노력, 분업적 분산화전략, 그리고 이를 통해 지방의 기회창출역량을 배양하는데 동원되어야 하는 투자재원의 확보와 효율적 운영으로 귀착된다. 지역간 기회균등을 실현하기 위한 중앙정부의 거시적, 전국적 간여를 뒷받침할 신규재원의 조성과 이에 기초한 「지역균형발전특별회계」의 설치・운영이 요구된다. 지역균형발전이 지니는 정치성과 「사전적 기회균등」실현이라는 형평성 측면에서 뿐만 아니라 정부의 강력한 추진의지와 바로 직결되어 있기 때문에 그 필요성을 강조하지 않을 수 없다. 지방자치단체 역시 기회창출기반의 자율적 구축을 위해 자체투자재원을 확보하여야 한다. 자치단체의 재정적 취약성을 감안할 때 근간적 역할을 하고 있는 지방세수의 확충을 위해 획기적 단안 즉, 지방소비세와 지방소득세가 도입되어야 할 것이다.

끝으로 투자재원운영의 자율성과 효율성 확보를 위한 제도적 조치는 분권・분산적 균형발전의 틀을 정착시키는데 요구되는 보완적 수단으로, 구체적으로 「포괄보조금제도」의 도입이나 지방재정 조정장치의 개선을 통하여 투자사업의 지역부합성과 효율성을 제고해야 할 것이다.

참고문헌

김경환, "지역균형발전을 위한 합리적 재원조달방안," 「지역균형발전과 지방재정의 효율적 운영방향세미나 주제발표논문, 2001.9. pp. 109-154.

대통령자문 정책기획위원회, 수도권 인구분산정책방안, 1998.11.

배준구, "지역균형발전을 위한 재원조달방안: 재원의 통합・운영, 필요한가," 「Vision 2011 Project」국토균형발전반 토론회, 2001. 8.20. pp. 1-26.

이정식, "지역균형발전의 새로운 패러다임," 「국토계획」제36권 2호, 2001.4, pp. 1-5.

최상철, "세계화·지방화시대에 부응한 수도권정책의 기본방향과 전략," 전국경제인연합회·경기도, 세계화·지방화와 수도권정책의 재정립과제 세미나, 1996, pp. 1-24.

한표환, "지역개발을 위한 재원확보 방안," 「국토」, 국토연구원, 1997. 6,

pp. 36-43.
한표환, “개발촉진지구활성화를 위한 행·재정지원제도 개선방안,” 『개발촉진지구활성화방안연구보고서(인쇄중), 국토연구원, 2001.

Amirahmadi, H. “What Do We Know about Development and Where Does Korea Experience Fit?,” 『Gill-Chin Lim ed., Korean Development into the 21st Centry, Political and Spatial Transformation, Urbana: Consortium on Developmnt Studies, 1988.
Gregory H. Korea: The Politics of the Vortex. Camcridge, MA: Harvard University Press. 1968.
Mabogunje, A.L. The Develpment Process: A Spatial Perspective. New York: Holmes & Meier. 1981.