

제2주제 논문

# 지역균형발전을 위한 합리적 자원조달방안

김 경 환  
(서강대학교 교수)

## 지역균형발전을 위한 자원조달

### I. 글 머리에

### II. 지역격차와 지역균형발전 정책

1. 지역격차와 지역 **목 차** 념
2. OECD 및 EU의 지역정책과 시사점
3. 우리나라의 지역격차 및 지역균형발전 논의

### III. 재정분권화를 감안한 지역개발 자원 조달

1. 기존의 연구에서 제시된 자원 조달 방안
2. 제안된 자원 조달 방안의 실현 가능성
3. 지역개발 자원의 통합운영과 지방재정 조정제도 개선

### IV. 맺는 말

### 참고문헌

## I. 글 머리에

어떤 정책이든 그 목표와 목표 달성에 필요한 정책 프로그램과 그 프로그램을 구성하는 프로젝트들이 분명히 설정된 다음에 자원조달 방안을 논하는 것이 순서이다. 이 글의 주제인 지역균형발전도 마찬가지이다. 그러나 최근 진행되고 있는 지역균형발전특별법 제정을 둘러싼 논쟁은 이러한 일반론의 예외로 보인다. 즉 제목에는 지역균형발전이 들어 있지만 실제 내용은 기존의 지방재정조정 자원 운영체제의 개선에 초점이 맞춰져 있고 제시된 개선방안이 지역균형발전에 미칠 기대효과에 대해서는 설명이 없다. 따라서 제안된 특별법의 기본 방향에 대해 관련 부처간에 견해가 대립되는 양상을 보이고 있다. 그러나 분명한 사실은 지역균형발전이 무엇이든 간에 최종적인 정책대상은 각 지역 지방자치단체 및 그 주민들이며 이들에게 가장 바람직한 대안을 찾는 데 정책의 초점이 두어져야 한다는 것이다.

지역균형발전을 위한 특별법 제정을 논의하는 시점에서 구체적인 정책목표와 비전이 제시되고 있지 않는 것은 지역균형발전 문제가 얼마나 정치적으로 민감한 사안인지를 말해준다. 즉 원론적으로 지역균형발전이 필요하다는 데 대해서는 공감대가 형성되어 있지만 막상 국민정서에 부합되는 지역균형발전을 실현하기 위한 정책수단이 마땅치 않기 때문에 구체적인 목표를 제시하는데 부담이 따른다는 것이다. 그러나 정책의 목표를 분명히 하지 않은 상

태에서 자원조달을 논한다는 것은 앞뒤가 뒤바뀐 일이다. 어쨌든 정책지표가 설정되지 않은 현 시점에서 지역균형발전에 필요한 구체적인 사업들을 체계적으로 식별하여 재정소요를 계산하기는 불가능하다.

따라서 이 글에서는 우선 지역격차와 지역균형발전의 개념과 OECD 국가들의 지역정책 경험을 살펴보고 이를 토대로 바람직한 지역발전의 기본 방향을 제시한 다음 그 틀 안에서 자원조달과 운영문제에 대해 개괄적으로 접근하기로 한다. 기본적으로 지역격차는 어느 나라에나 있는 것으로 정도의 문제이며 정책지원에 의해 사후적 의미의 지역균형발전을 달성할 수 없다. 또한 지역격차와 지역정책에 관한 선진국의 경험을 보면 해당 지역의 주도적인 역할이 무엇보다 중요하다. 따라서 우리 국민이면 어느 곳에 살든 기본적으로 일정한 수준의 기본적인 서비스를 누릴 수 있도록 정부가 보장하는 한편 그 이상에 대해서는 이상적인 지역균형발전에 집착하기보다는 각 지방이 지닌 역량을 최대한 발휘하여 지역발전을 추구할 수 있도록 기능과 재원을 이양하는 분권화에 목표를 두는 것이 바람직하다. “수도권에는 보다 많은 자유(자율)를, 지방에는 보다 많은 기회를 부여(대통령자문 정책기획위원회 1999, p.17)”하여 수도권과 비수도권 지역의 갈등을 완화하고 지방재정과 행정의 실질적인 분권화를 촉진하는 계기로 삼아야 할 것이다.

## II. 지역격차와 지역균형발전 정책

### 1. 지역격차와 지역균형발전의 개념

지역의 포괄범위는 달라질 수 있으나 기본적으로 국가라는 공간의 하부 단위로 볼 수 있다. 지역격차는 지역총생산 (Gross Regional Product: GRP) 또는 그 성장률, 실업률, 등 경제지표와 삶의 질을 나타내는 복지지표들의 지역간 상대적 차이를 말한다. 이론적으로 신고전학과 성장이론에 따르면 시간이 흐름에 따라 출발 시점의 소득이 낮은 지역의 성장률이 더 높아서 궁극적으로 소득격차가 해소된다<sup>1)</sup>. 이러한 1인당 소득의 수렴 (convergence)은 두 가지 유형으로 정리된다. 첫 번째  $\beta$ -convergence는 1인당 소득의 증가율이 출발점의 1인당 소득과 마이너스 상관관계를 나타내어 부유한 지역에 비해 빈곤한 지역이 더 빠른 속도로 성장하는 현상을 말한다. 두 번째는  $\sigma$ -convergence로 지역간 1인당 소득의 분산 (dispersion)이 시간이 흐름에 따라 줄어드는 현상을 지칭한다. 여러 나라의 실증 분석 결과를 보면 1인당 소득의 수렴현상은 일어나더라도 그 속도가 매우 완만한 것으로 나타났다 (Armstrong and Taylor 2000, pp. 81-83).

지역격차의 결정요인은 다양하지만 Henderson (1988)의 실증분석에 따르면 한 국가의 도시인구와 정부형태가 도시인구 집중에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 도시인구가 많을수록, 정부형태가 분권화되어 있을수록 도시인구 집중이 완화되는 것으로 분석되었다. 중앙집권적인 정부조직하에서는 공공서비스와 정부부문 고용이 수도에 편중되므로 집중이 심화된다는 것이다. 이 결과는 우리나라 지역격차 해소의 방향에 관해 중요한 시사점을 준다.

균형발전 (balanced development) 혹은 균형성장 (balanced growth)은 지역간 소득 격차가 줄어들거나 아니면 최소한 출발점에 비해 격차가 확대되지 않는 상태로 정의할 수 있다. 그러나 지역균형발전이 위에서 말한 지표들의 지역간 균등 (equality)을 의미하는 것은 아니며 어느 사회든 어느 정도의 지역격차는 있는 법이다. 이에 따라 일부 지역경제학자들은 자연 지역격차 (natural rate of regional disparities)라는 표현을 쓰고 있다 (김경환, 서승환 1999, p.75). 따라서 현실적으로 지역균형발전은 각 지역이 평등한 기회를 부여받음으로써 삶의 질이 어느 지역에 사는지에 좌우되지 않는 상태라고 볼 수 있을 것이다 (박현 외 2000, p.118).

### 2. OECD 및 EU의 지역정책과 시사점

앞에서 지적한 바와 같이 1인당 소득의 지역격차가 지속됨에 따라 지난 20년 동안 대부분의 OECD 국가들은 종합적인 지역정책을 추진하여 왔으며 아직도 지역정책에 상당한 재원을 투입하고 있다. 이는 지역간 소득 및 경제력 격차를 완화하는 것이 사회적 결속을 이루는 중요한 수단으로 간주되어 왔기 때문이다. 프랑스, 독일, 스페인 등에서는 지역균형발전이 헌법 또는 법률에 명시된 권리이며 스칸디나비아 국가들에서는 법률 규정은 없지만 생활

1) 내생적 경제성장이론에서는 지역간 소득의 수렴이 일어나지 않을 수 있다.

수준의 지역간 격차 해소가 중요한 국가정책 목표 중의 하나이다.

이처럼 지역정책의 목표에 대해서는 이견이 없으나 그 목표를 달성하기 위한 정책수단과 정부개입 방식에 대해서는 논란이 일고 있다. OECD 국가들의 정책 경험의 결론은 기업에 대한 직접 지원, 전통적인 SOC 투자, 사양산업에 대한 지원 등은 해당 지역경제의 성장과 고용창출에 큰 효과가 없으며 과도한 비용을 초래한다는 것이다. 예컨대 이태리 정부는 남부지역의 발전을 지원하기 위해 막대한 자금을 투입하였으나 1인당 소득 기준으로 측정된 지역격차는 오히려 심화되었다. 대규모 SOC 투자, 공업단지 (enterprise zones), 조세 감면 등을 통한 산업화 노력이나 지역의 수요여건을 감안하지 않은 SOC 프로젝트 역시 상대적으로 효과가 낮고 비용이 많이 든다. 이러한 일반적인 교훈을 바탕으로 OECD는 한 국가의 모든 지역을 함께 고려하고 각 지역의 특수 사정을 감안하며 각 지역에게 경제성장에 대한 보다 많은 책임을 부여함으로써 지역정책을 경쟁력 강화정책에 포함시키는 방향으로 나아가고 있다. 즉 새로운 지역정책은 성장을 지역간 재분배하는 것이 아니라 각 지역이 그 지역의 역량과 국가경제 성장에 대한 공헌을 극대화하는데 최우선 순위를 두고 있다. 구체적으로 중소기업의 기업활동에 유리한 환경을 조성하고 창업을 촉진하며 지방 SOC를 개선하되 특히 교육 훈련, 기술 센터, 창업지원 센터 등 soft infrastructure 에 중점을 두고 있다 (Dubarle 2000).

유럽연합(EU)의 지역정책은 낙후지역 (lagging regions or disadvantaged regions)에 대한 지원에 중점을 두고 있다. 유럽지역개발기금 (European Regional Development Fund)은 구조기금 (Structural Funds)을 통해 2000-06년 기간 중에 2,130억 유로를 지원할 계획이다. 이중 가장 큰 금액을 차지하는 영역은 낙후지역의 개발과 구조조정을 지원하는 과제 1 (New) Objective 1) 사업으로 1,359억 유로가 배정되어 있다. 구조적 어려움을 겪고 있는 지역의 경제적, 사회적 전환을 지원하는 과제 2 사업에 225억 유로, 그리고 국가정책의 현대화와 교육, 훈련, 고용촉진 등 인적자원 발전을 지원하는 과제 3 사업에 241억 유로가 각각 책정되어 있다. 이밖에 지역사회 이니셔티브 사업에 104억 유로가 지원된다 (EU 홈페이지 [http://europa.eu.int/comm/dgs/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/regional_policy/index_en.htm)).

EU 지역정책에서 중요한 개념은 근접성(분권화)의 원칙 (principle of subsidiarity)이다. 이 원칙은 정책을 효과적으로 집행할 수 있는 가장 하위 정부에게 권한을 분산하는 것을 말한다. 이 개념은 명시적으로는 1992년 Maastricht 조약에 처음 등장했지만 실제로는 1989년 구조기금 개편에서 이미 적용되었다고 볼 수 있다. 영국 등의 전통적인 지역정책이 개별투자사업에 대한 지원(project-by-project assistance) 위주로 되어 있었던데 반해 1989년 이후 EU 구조기금에 의한 대부분의 지원은 해당 지역의 문제를 종합적인 방식으로 해결하기 위한 여러 해에 걸친, 여러 프로젝트, 여러 관련 집단 간의 계약 (multi-annual, multi-project, multi-partner contract), 즉 지원 프로그램 (programmes of assistance)의 성격을 띠고 있으며 그 지역의 역할이 중시되고 있다. 구 동구권 국가들이 EU에 가입함에 따라 구조기금은 1999년에 다시 개편되었다. 지원 목적이 종래의 6개에서 위에 설명한 3개로 개편되고 지원 절차가 단순화되었으며, 해당 지역에게 더 많은 재량과 책임을 부여함으로써 근접성의 원칙이 강화되었다. 특히 2003-2006년 기간 중 가장 높은 성과를 달성한 지역들에게 지급할 10% 성과 보조금을 유보 (performance reserves)하여 지역 간 경쟁을 유도하고 있다 (Armstrong and Taylor 2000, pp.329-334). EU의 지역정책은 국가를 넘어 유럽 전체를 대상으로 하고 있어 한 나라의 지역정책과는 다를 수 있다. 그러나 분권화를 통한 지원 대상 지역의 자발적인 참여와 협동 (partnership), 조정 (coordination)이 그 핵심이라는 사실은 우

리나라에도 시사하는 바가 크다.

### 3. 우리나라의 지역격차 및 지역균형발전 논의

우리나라의 지역격차에 관한 논의에서는 지역을 수도권과 비수도권으로 양분하여 인구, 제조업체, 금융기관, 대학, 의료기관 등의 분포를 기준으로 수도권 집중의 심각성과 지역격차를 대표하고 있다(대통령자문 정책기획단 1999). 현재 국회에 발의되어 있는 수도권집중방지 및 지역균형발전특별법안(김학원 의원 대표발의)이나 지방경제살리기 특별조치법안(김만제 의원 대표발의)에서는 수도권이외의 지역을 지방으로 규정하고 있다. 반면에 지역격차의 지표로 선진국에서 널리 사용되는 1인당 GRP가 가장 높은 지역과 가장 낮은 지역의 비율이 선진국 수치인 2(World Bank 1986, p.13) 보다 낮고 1970년대 이후 IMF 사태 이전까지 하락하였다는 사실은 GRP 자료의 한계 등을 이유로 진지하게 받아들여지지 않고 있다. 또한 수도권 내의 서울과 경기도간의 격차가 있고 경기도 내에도 상대적으로 접경지역 등 경제력이 약한 시군이 있다는 현실은 대체로 무시되고 있다. 예외적으로 심규섭 의원(경기도 안성)이 대표 발의할 지방경제회생 및 균형발전을 위한 특별조치법안에서는 수도권정비계획법에 의한 과밀억제권역을 제외한 지역으로 정의하고 GRP, 인구밀도, 지방재정자립도 등의 측면에서 다른 지역보다 개발이 저조한 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역을 낙후 지역으로 정의하고 있다.

한편 대규모 공공투자사업에 대한 신규투자사업에 대한 예비타당성 조사의 종합평가단계에서 기반시설이 취약한 지역에 대해 형평성 차원에서 가산점을 부여하기 위해 지역낙후도 지수가 사용되고 있다. 이 지수는 인구증가율, 노령화지수(인구 요소), 제조업 종사자비율, 재정자립도, 승용차 등록대수(경제적 요소), 인구당 의사수, 도로율, 도시적 토지이용률(기반시설) 등 국토연구원이 선정한 8개 지표에 전문가들의 의견을 종합한 가중치를 적용하여 작성되었다. 지역낙후도 지수가 하위 50위 이내인 시 군을 낙후지역으로 본다면 수도권에는 낙후지역이 없고 전남에 14개, 경북에 10개, 전북과 경남에 각각 7개, 강원도에 5개, 그리고 충남, 충북에 각각 5개 시 군이 분포되어 있다(박현 외 2000, p.177). 우리나라의 지역격차 결정요인에 대한 체계적인 분석은 자료의 제약 때문에 쉽지 않다. 1970-91년 기간 자료를 분석한 김성태 외(1995)는 1980년대 중반이후 상대적 지역불평등도가 감소하였으며 그 중요한 원인은 총지방재정지출이 1인당 GRP가 낮은 지역에 집중된 데 있다는 결론을 내리고 있다. 한편 지역경제성장과 지방재정지출 간의 인과관계를 분석한 결과 양 방향의 인과관계가 발견되었으나 재정지출이 경제성장에 미치는 효과가 더 큰 것으로 나타났다. 지방재정지출을 소비지출과 투자지출로 나누어 분석한 결과 투자지출이 소비지출에 비해 지역경제성장에 훨씬 더 큰 영향을 미치는 반면 시차도 더 긴 것으로 보고되었다. 결국 지역경제성장을 촉진하기 위해서는 지방재정지출, 그 중에서도 투자지출의 역할이 매우 중요하다는 것이다.

1971년부터 1997년까지 11개 지역별 자료를 이용하여 주요 개발관련 지표들의 지역격차가 지역간 소득격차에 미치는 효과를 분석한 허수정(1999)의 연구에 따르면 국내총생산(GDP) 성장이 지역간 소득격차를 감소시키는데 가장 빠른 효과를 나타내는 것으로 나타났다. 소득격차 유발효과의 크기를 보면 정보화격차가 가장 크고 다음으로 지역간 SOC 격차, GDP 성장, 도시화율 증가 등의 영향이 컸다. 그러나 1990년대에 들어 이들 지표들이 지역간 소득격차에 미치는 영향에 구조적 변화가 일어나 그 영향력이 점차 감소한 것으로 분석되었다.

산업연구원은 1993년 이후 지역경제력의 불균등이 심화되고 있으며 지역간 경제력 격차는 노동생산성의 지역간 격차가 주요 원인이라고 분석하였다. 즉 1995-99년의 지역별 1인당 GRP 변동분의 92-95%가 지역별 노동생산성(취업자 1인당 생산) 변동분에 의해 설명되는 것으로 나타났다. 그런데 제조업의 노동생산성이 비제조업에 비해 훨씬 높고 그 중에서도 업종에 따라 차이가 크기 때문에 결국 지역내 제조업 비중과 특화업종 구조가 노동생산성을 좌우하고 따라서 지역간 경제력 격차의 원인이라는 것이다. 그러므로 지역간 경제력 격차를 줄이기 위해서는 생산성이 높은 제조업종이 상대적인 낙후지역에 입지할 유인을 제공해야 하며 여기에는 물리적 산업기반시설뿐 아니라 숙련 인력, 기술, 금융 서비스 등 연관 생산요소 및 기능의 적시공급이 필요하다는 것이다(민경휘 2001).

한편 행정자치부는 우리나라 지역격차의 중요한 원인이 국도, 철도, 항만, 공항, 산업단지 등 국가 SOC의 지역간 격차와 수도권과 비수도권의 발전 격차에 있다고 본다. 따라서 지역격차를 해소하기 위해서는 국가부담으로 국가 SOC가 지역간 균등 확충, 수도권에 집중되어 있는 기업, 대학, 공공기관의 지방이전, 지역산업기반 및 고용기회 확충 등을 추진해야 한다고 주장한다.

### III. 재정분권화를 감안한 지역개발 자원 조달

글 머리에서 언급한 것처럼 지역균형 발전에 필요한 자원조달과 운영방식을 논하기에 앞서 정부가 지향하는 지역균형 발전의 구체적인 목표는 무엇인지, 정책 목표를 달성하기 위해서 어떤 정책 프로그램이 언제까지 필요한지를 설정한 다음 소요자원 규모를 먼저 제시하고 소요자원의 어느 정도까지를 어떤 방식으로 조달할지를 논의하는 것이 이상적인 접근 방식이다. 특히 제조업 위주에서 지식기반 경제로의 전환을 감안한 지역경제 발전을 위한 지원 프로그램, 인구의 절대 규모가 작고 인구밀도도 낮은 농어촌 지역에 대한 기본적인 서비스 확보를 위한 프로그램 등의 구체화가 필요하다. 또한 이 과정에서 지방자치단체의 자율성을 최대한 발휘할 수 있도록 재정과 행정의 실질적 분권화가 이루어져야 할 것이다. 그러나 현실적으로 이 글에서 이러한 일련의 과정을 수행하기는 불가능하므로 분권화의 관점에서 기존에 제시된 지역개발 자금조달 방안의 실현 가능성을 살펴보고 자본시장을 통한 자원조달 방안에 대해 좀더 자세히 알아보기로 한다.

#### 1. 기존의 연구에서 제시된 자원 조달 방안

기존의 많은 선행연구나 정책제안들은 지역(균형)개발을 위한 다양한 자원조달 방안을 제시하고 있다. 한표환(1997)은 지방교부세의 배분방식 개선, 국고보조금의 배분방식 개선 및 포괄보조금의 도입, 지방양여금의 재원확충 및 지원대상 사업 확대 등 지방재정조정제도의 개선, 지방세 및 세외수입 등 자체재원 및 경영수익사업과 공영개발사업의 활성화, 지방채 발행의 활성화, 지방개발기금의 설치, 민자유치 확대 등을 제안하고 있다. 특히 지방개발기금은 정부 출연금, 재특 전입금, 금융기관 차입금, 기타 특별회계 및 기금 전입금, 자치단체 출연금, 지방채 발행 등으로 구성하여 주로 지방SOC 사업에 운용할 것을 제안하였다. 지방개발기금에 관해서는 일본의 사례를 토대로 임성일(1993)에서도 상세하게 다루고 있다.

대통령자문 정책기획위원회 (1999, pp39-40)는 1999년도에 중앙정부가 지방자치단체에게 지원한 지방교부세, 국고보조금, 양여금 총 14.5조원 중에서 수도권 자치단체에게 지원된 7.5조원의 상당부분을 지역균형개발자금으로 돌려 향후 10년 이상 연간 4~5조원을 비수도권 지역에 대한 금융지원, 각종 인프라 건설 지원, 지역특화산업의 육성, 지방의 생활여건 개선 사업 등에 투자하는 한편 농림부의 농어촌구조조정사업 자금 (1999-2004년 간 45조원, 연평균 7조원), 산업자원부, 건설교통부, 행정자치부, 교육부, 중소기업청 등의 지역개발관련 투자자금을 통합하여 활용할 것을 제안하였다.

건설교통부(2001)는 기존의 토지관리 및 지역균형개발 특별회계를 흡수하여 국토균형발전기금으로 확대, 개편하는 방안을 제시하고 있다. 재원은 수도권 과밀부담금과 개발부담금을 기초로 과밀부담금을 확대하고, 공공자금관리기금으로부터의 차입, IMT2000 사업자의 출연금 (3조원 규모) 및 공기업 매각자금 (1998-2000 기간 중 3조 3,691억원)의 일부, 일반회계 전입금 등을 추가재원으로 삼자는 제안이다. 참고로 일본전신전화 (NTT) 주식 매각자금을 지방도시개발사업 지원에 투입하는 일본의 사례를 제시하고 있다. 조성된 자금은 지방이전 공공기관 및 기업 등의 보유 부동산 매입, 이전기관에 대한 장기저리 융자, 균형선도도시 개발사업자에 대한 토지보상비 및 SOC 지원, 지방 전략산업 육성기반 지원, 기타 광역권 개발 및 낙후지역 지원 등에 투입하자는 것이다.

끝으로 현재 국회에 발의되어 있는 수도권집중방지 및 지역균형발전특별법안에서는 지역균형발전기금과 지역균형발전특별회계를 신설하고 지방자치단체는 필요한 경우 지역산업육성채권을 발행할 수 있도록 규정하고 구체적인 방법은 따로 법률로 정하도록 되어 있다. 반면에 발의 예정인 지방경제회생 및 균형발전을 위한 특별조치법안에서는 양도소득세 수입의 25%를 재원으로 지방경제회생 및 균형발전 특별회계를 설치할 것을 제안하고 있다.

## 2. 제안된 재원 조달 방안의 실현 가능성

수도권 과밀부담금 확대는 수도권과 비수도권 어느 쪽에 의해서도 받아들여지기 어렵다. 수도권에서는 최소한 수도권정비계획법으로 대표되는 수도권 규제의 수정 없이는 과밀부담금의 인상이 부당하다고 주장하는 반면 비수도권에서는 수도권 규제를 완화하는 대신 과밀부담금을 인상하면 지역균형발전에 역행한다고 반대한다. 이론적으로도 교통혼잡과 환경오염에 대한 별도의 해당 부담금이 있기 때문에 외부효과를 시정하기 위해 별도의 과밀부담금을 징수할 근거가 약하다.

국세와 지방세의 세원 조정 등을 통한 국가 재원의 추가 이양은 예산당국이 동의할 가능성이 희박하다. 국가와 지방자치단체 간 재원배분 현황에 대한 인식에 있어서 기획예산처와 행정자치부의 시각 차이가 크기 때문이다. 행정자치부는 1980년대 중반 이후 현재까지 국세와 지방세의 배분이 8:2 내외로 거의 변함이 없을 뿐 아니라 지방자치 실시 이후 국가에서 지자체에 사무를 이양하면서 이에 상응한 재원을 이양하지 않았다고 주장한다. 반면 기획예산처는 국가예산에서 지방정부에게 이양되는 지방교부세, 지방양여금, 보조금, 교육재정교부금, 교육양여금, 교육보조금 등 지방이전재원을 지방정부의 가용재원으로 보아 국가와 지방의 실질적인 재원배분이 1985년 61:39, 1990년 52:48에서 1995년에는 48:52로 역전되었으며 현재는 45:55라고 해석한다. 그러나 중요한 것은 지자체들이 자주적으로 사용할 수 있는 재원의 크기이며 이런 관점에서 보면 우리나라의 지방세는 실질적인 국세이다. 따라서 국세의



지방세 이양이나 이전재원의 증대를 통한 자치단체 재정력 확충은 분권화에 도움이 되지 않는 가부장적 접근방식이다 (허명환 1998).

공기업 매각 수입의 일부를 지역개발재원으로 활용하거나 재정으로부터 전입금을 확대하는 방안은 정부가 지역균형개발에 대해 강한 의지가 있다면 실현 가능한 대안이 될 수 있을 것이다. 그러나 수도권에 배분되는 지방재정 조정재원의 대부분을 비수도권으로 돌리는 것은 수도권 안에도 경제력이 약한 지자체들이 있다는 점에서 문제가 있다. 더구나 당분간 수도권에 대한 규제와 기본 골격을 유지한다면 수도권에서 수용하기 어려운 대안이다.

지역개발을 위한 각종 SOC 투자는 장기자금을 필요로 하며 일부는 장래에 수익을 창출할 수 있는 사업이다. 따라서 경제적 채산성이 인정되는 사업의 경우에는 금융기관으로부터의 차입이나 자본시장으로부터 채권발행을 통한 재원조달이 합리적인 대안이다. 아직 지방채 시장이 충분히 발달해 있지는 않지만 앞으로 전체 자본시장의 규모가 확대되고 장기채의 비중이 높아지고 재정 분권화를 통하여 지자체의 차입능력이 확충되면 재원조달의 유용한 수단이 될 수 있을 것이다. 따라서 자본시장을 통한 재원조달을 확충할 수 있는 제도적 장치에 대해 살펴보기로 한다 (Peterson 2001, Johnson 1997).

지방정부가 자본시장으로부터 자금을 조달하는 경로는 몇 가지로 구분할 수 있다. 첫째로는 정부의 출자 또는 지원을 받는 특수은행으로부터의 차입이다. 프랑스의 Credit Local de France, 네덜란드의 Municipal Bank of the Netherlands (BNG) 등이 그 예이다. 둘째로 bond banks를 통하는 방법이다. 예를 들어 미국 일부 주 정부에서는 그 주에 있는 지자체들의 차입 희망액을 모아서 주가 채권을 발행하여 자금을 조성한 다음 지자체들에게 자금을 대여(on-lend)한다. 이 방식은 자체적으로 지방채를 발행하기 어려운 소규모 지자체들에게 유용하다. 셋째로 재할인 기관 (rediscount facilities)을 들 수 있다. 즉 상업은행들이 지방정부에 대출을 하고 대출채권을 재할인기관에 매각하여 자금을 recycle 하는 방식으로 Colombia의 FINDETER가 대표적인 예이다. 넷째는 용자기금 (loan funds)이다. 예를 들어 미국의 일부 주 정부는 연방정부 지원금과 자체 채권발행 수입을 재원으로 인프라 회전기금 (infrastructure revolving funds)을 조성하여 지자체들에게 SOC 투자자금을 지원한다.

여기서는 준정부 금융기관 (parastatal intermediary)인 지방개발기금(municipal development fund, municipal credit institution, 또는 municipal credit facility)으로 시작하여 자본시장으로부터 재원조달 기구로 변모한 FINDETER의 사례를 소개하기로 한다. FINDETER는 지자체들의 투자계획을 심의하여 승인한 프로젝트에 대해 상업은행이 자금을 제공할 경우 그 금액의 85%까지를 할인(refinance)해 준다. 상업은행들은 자체적으로 프로젝트를 심사하며 대출에 따른 모든 위험을 부담하고 원리금 회수업무를 담당한다. 대출을 받는 지자체는 은행에 구좌를 개설하여 중앙정부로부터 받는 보조금을 예치해 두고 원리금을 적기 상환하지 못할 경우에는 은행이 보조금을 인출(intercept)하는데 동의한다. 이러한 장치로 인해 지자체들의 연체는 2% 미만에 유지되고 있다. 처음에는 상업은행들이 FINDETER로부터의 재금융을 전제로 지자체들에게 자금을 대출해 주었으나 현재는 신용도가 확인된 대규모 지자체들에 대해서는 은행 자체자금으로 대출을 시행하고 있다. 반면에 중소도시들은 아직도 FINDETER에 크게 의존하고 있다. FINDETER의 사례는 금융시장이나 자본시장으로부터 직접 자금을 조달할 능력이 없는 지자체들에게 적절한 제도적 장치와 유인체계를 통해 궁극적으로 자금조달 능력을 배양해 줄 수 있음을 보여 준다.

### 3. 지역개발 재원의 통합운영과 지방재정 조정제도 개선

지역균형발전특별법의 제정을 추진하고 있는 재경부(2001)는 신규재원 조성보다는 지방양여금, 토특회계, 국고보조금, 특별교부세 등으로 분산되어 있는 지역개발 관련 기존의 재원을 특별회계로 통합하고, 지원대상 사업 선택 등에 관한 지방의 자율성을 제고하여 통합된 재원을 효율적으로 사용하는데 중점을 두고 있다. 이 안은 결과적으로 지방양여금 전액, 특별교부세의 40%, 그리고 일반회계의 국고보조금 사업 일부를 흡수하자는 것으로서 기존의 지방재정조정제도의 획기적인 개편을 의미한다. 따라서 관련 부처, 특히 행자부와 의 이견을 조정하기가 매우 어려워 보인다.

재경부가 제안하는 대로 중앙정부가 지원대상 사업 목록을 결정하고 그 범위 내에서 지방자치단체가 자체 여건과 우선 순위에 맞는 사업을 선택하도록 허용하는 것은 분권화의 원리에 부합되며 또한 자금 배분 내역이 투명하게 공개되는 등의 장점도 기대할 수 있다. 그러나 동일한 재원을 통합된 특별회계로 운용함에 따라 “지역균형개발”에 어떻게 공헌할 수 있을지는 분명하지 않다. 예컨대 지방자치단체들에게 자율성과 재량을 확대한 결과 더 효율적인 지방자치단체와 덜 효율적인 지방자치단체 사이의 격차가 벌어질 수도 있을 것이다. 결국 분권화는 사전적 기회균등을 제공할 수는 있지만 사후적인 결과의 균등을 보장할 수는 없다. 따라서 우리나라 국민이면 어느 곳에 살든지 마땅히 누려야 할 공공 서비스의 최저 기준을 설정하고 거기에 미달하는 지역과 개인에 대해 지원하되 그 이상에 대해서는 지방자치단체 간 경쟁을 유도하고 경쟁의 결과에 승복한다는 원칙을 지방자치단체나 비수도권 주민들에게 설득할 필요가 있다. 그러나 현실적으로 기본적인 서비스의 내용과 공급기준을 정하는 일도 많은 연구와 여론수렴이 요구된다.

지역균형발전 위원회라는 범 정부조직의 필요성과 기능에 대해서는 보다 신중한 검토가 필요할 것이다. 이 기구는 프랑스의 DATAR를 원형으로 삼고 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 우리나라의 행정체제에 접목될 수 있는 효과적인 제도인지, 불필요한 새로운 중앙정부 기구를 만들려는 것이 아닌지 의문이다. 범부처적인 기관이라고 해도 어차피 관련 중앙부처의 공무원으로 구성될 가능성이 높고 그 안에서 주어진 예산의 배분을 둘러싼 부처간 이해 상충을 조정하는 문제는 본질적으로 달라지지 않을 것이다. 더구나 동일한 기능을 기존의 정부조직으로 소화할 수 있다면 굳이 새로운 조직을 만들 필요가 없을 것이다. 지방재정의 주무부처인 행자부가 지방재정조정제도의 운영에 있어서 지방의 자율성을 확대하고, 효율성을 높일 인센티브를 제공하는 한편 각 부처가 담당하고 있는 국고보조금 관리를 조정하는 것도 대안이 될 것이다.

지원대상 사업의 선정, 자원배분 방식, 심사 절차 등의 개선은 필요하지만 현 체제에서도 가능한 일이다. 구체적으로 국고보조금은 외부효과나 국가사무 성격이 강한 특정사업에 대한 조건부대응보조금으로 운영하되 우선적으로 보조금의 세분화에 따른 분산투자, 행정비용 증가, 지방재정의 자율성 저해 등을 완화하기 위해서 소규모 유사사업들을 통폐합하여 포괄화한다<sup>2)</sup>. 보조금의 최소지급액을 인상하고 중앙부처의 지급액이 아닌 지원 대상 지방자치단

2) 여기서 말하는 포괄화는 유사한 지원 대상사업들을 묶어서 하나의 보조금 사업으로 재편하여 신청과 심사절차에 의해 배분한다는 것이므로 뒤에서 말하는 공식에 의해 배분되는 포괄보조금과는 구별되어야 한다.

체의 최종 수령액을 기준으로 조정한다. 장기적으로는 성격이 비슷한 대상사업들을 묶어서 ‘좁은 의미의 포괄보조금’으로 개편토록 한다. ‘좁은 의미의 포괄보조금’의 개념은 “정해진 공식에 따라 지방정부에게 이전되는 재원으로서 넓은 범위의 기능 영역 안에서 해당 지방정부의 재량에 따라 다양한 사업에 쓸 수 있는 지원금” (Aronson and Hilley 1986, p.54)으로 정의되는 미국의 block grant를 지칭한다. 지방비 부담이 따르는 보조금 사업은 자치단체의 신청을 토대로 결정토록 하고 신청주의의 예외적인 경우에도 금액을 제한한다. 또한 정률 보조금의 기준보조율 책정근거를 분명히 하고 정액보조금의 규모도 조정한다.

지방양여금은 부적절한 일부 대상 사업을 국고보조금이나 지방교부세로 전환하고 지방 SOC 사업을 위한 넓은 의미의 포괄보조금으로 개편하여 정체성을 분명히 할 필요가 있다. 즉 소관 부처와 관계없이 대상사업을 선정하고 일단 선정된 사업들 간 우선 순위의 결정은 지방자치단체에 맡기는 형태로서 공식에 의해 배분되는 칸막이 없는 SOC 포괄보조금이다. 대상사업은 도로, 일반하수도 등 network 구성에 의해 기능이 발휘되는 지방SOC의 건설, 유지 위주로 하며 공항, 지역정보화 등이 추가사업으로 고려될 수 있을 것이다. 중앙정부는 지방비 부담비율의 상대적 크기를 조정함으로써 지방 SOC 사업들 간의 지출 배분을 국가 정책 목표에 맞도록 유도할 수 있을 것이다. 또한 정기적으로 사업추진 결과를 평가(program review)하여 이를 바탕으로 대상사업 목록을 조정하는 것이 바람직하다. 지방자치단체의 입장에서 지방 SOC 확충재원을 안정적으로 확보할 수 있도록 현행 지방양여금의 재원을 안정성과 신장성이 높은 내국세 총액 또는 부가가치세 징수액의 일정률로 하는 방안을 검토할 필요가 있다 (김경환 외 2000). 지방양여금을 특별회계에 통합 운영하던 현재와 같이 운영하던 안정적인 재원조달 방식을 구축하는 것은 피할 수 없는 과제이다.

## IV. 맺는 말

수도권집중 완화와 국토 균형개발은 오래 전부터 정치적 쟁점이었지만 최근 IMF 경제위기와 그에 수반된 구조조정 과정에서 부산, 대구, 광주 등 주요 도시를 포함한 지방경제가 급격히 쇠퇴함에 따라 수도권과 비수도권의 격차가 심화되었다. 또한 공장총량제 완화문제를 놓고 수도권과 비수도권 자치단체들이 첨예하게 대립하면서 지역균형발전에 대한 비수도권의 요구가 어느 때보다 강력하게 제기되고 있다. 반면에 경제구조가 지식기반경제로 전환됨에 따라 대다수의 벤처기업이 수도권에 입지하고 있는 수도권에 비해 산업구조가 취약한 지방들이 앞으로도 어려움을 겪을 소지가 있다. 한편으로 나라경제 전체의 발전을 고려할 때 수도권에 대한 일방적인 규제 역시 바람직하지 않을 뿐 아니라 수도권 경제가 지닌 상대적 이점으로 인해 정부가 비수도권의 개발을 어느 정도 지원한다 하더라도 지역격차가 얼마나 완화될지는 분명치 않다. 따라서 정치적 요구와 국가 발전을 함께 고려하면서 실현 가능한 지역정책 목표를 설정하고 국민적 합의를 도출하는 일이 시급하다. 그렇지 않으면 수도권과 비수도권 사이의 갈등이 해소되기 어렵고 수도권 내부의 낙후지역의 불만도 높아질 수 있다.

글 머리에서 언급한 것처럼 지역균형 발전에 필요한 재원조달과 운영방식을 논하기에 앞서 정부가 지향하는 지역균형 발전의 구체적인 목표는 무엇인지, 정책 목표를 달성하기 위해서 어떤 정책 프로그램이 언제까지 필요한지를 설정한 다음 소요재원 규모를 먼저 제시하

고 소요재원의 어느 정도까지를 어떤 방식으로 조달할지를 논의하는 것이 이상적인 접근 방식이다. 그러나 현실적으로 이 글에서 이러한 일련의 과정을 수행하는 것이 불가능하므로 재정과 행정의 실질적 분권화의 관점에서 지역개발 자금 조달에 대한 기본 원칙을 제시하는데 그쳤다. 특히 자본시장을 통한 자원조달 방안을 강조하였다.

자원조달과 관련하여 국가재정의 부담능력과 여타 재정수요를 감안할 때 신규재원의 조성이나 추가적인 재원이양이 어렵고 기존 재원의 효과적인 이용이 중요하다고 주장할 수도 있지만 지역균형개발이라는 정책목표가 본질적으로 정치적이고 공평성에 관한 이슈라는 점도 감안해야 할 것이다. 여기에 투입되는 자원과 그 재원을 마련하기 위해 겪어야 할 효율성의 손실은 우리 사회의 결속 (social cohesion)을 위해 집합적으로 부담해야 하는 비용으로 간주될 수 있을 것이다. 따라서 추가재원의 조달여부와 그 규모는 정치적 판단의 문제라고 생각된다. 추가적인 자원 조성 없이 기존의 재원을 하나의 특별회계로 묶어 운영함으로써 지역균형을 이룩할 수 있다면 지역균형 발전이 이처럼 첨예한 쟁점이 되지 않을 것이기 때문이다. 자원조달 노력과 함께 능력 있는 지방자치단체들이 국내외 금융 및 자본시장으로부터 자금을 조달하고 개발사업에 투입할 수 있도록 관련 제도의 개선이 병행되어야 하겠다.

## 참 고 문 헌

- 건설교통부, 국토기본법 제정을 위한 기초연구, 2001.3
- 김경환, 서승환, 도시경제 제2판, 홍문사, 1999
- 김경환, 김석태, 김정호, 배인명, 이창균, 전상경, 주만수, 지방재정조정제도 개선방안에 관한 연구, 서강경제인포럼, 2000.10
- 김성태, 정초시, 노근철, “한국의 지역경제성장과 지방재정 : 동태적 인과관계 분석을 중심으로”, 경제학연구, 제43집 제2호, 1995: 37-64
- 김정훈, 임승빈, 원윤희, 박정수, 임성일, 안종석, 지방자치환경의 변화에 따른 지방재정조정제도의 개편방안, 한국조세연구원, 2000.4
- 대통령자문 정책기획위원회, “국토균형발전을 위한 수도권 분산 정책”, 1999.6
- 민경휘, “지역간 경제력 격차 계속 확대:강력한 낙후지역 산업진흥정책 필요”, 산업경제정보, 제44호, 산업연구원, 2001.4.
- 박양호, 이원섭, 지역개발 투자협약제도 도입방안, 국토연 2000-7, 국토연구원, 2000
- 박 현 외, 예비타당성조사 수행을 위한 다기준분석 방안 연구, 한국개발연구원, 2000
- 배준구, “지역균형발전을 위한 재원조달 방안: 재원의 통합 운영, 필요한가”, Vision 2011 Project 국토균형발전반 토론회 발표자료, 2001.8
- 이민원, “지역경제의 실태와 활성화 방안: 광주지역”, 국토 (국토연구원), 2001.3: 39-47
- 임성일, 지역개발기금의 도입 및 효과적 운용, 연구보고서 제158권, 한국지방행정연구원, 1993.2
- 재정경제부, “지역균형발전특별법 제정방안”, 경제장관간담회 회의자료, 2001.6.19
- 한표환, “지역개발을 위한 재원확보방안”, 국토, 국토연구원, 1997.6 : 36-43
- 허명환, “공동세, 교부세, 그리고 지방세”, 지방재정, 17권 6호, 1998.12: 76-94
- 허수정, 우리나라 지역격차의 구조변화분석, 연세대학교 도시공학과 석사학위 논문, 1999.12
- (일본) 지역경제연구회, 2000年の 地域經濟と 國土, 1996
- Armstrong, Harvey and Taylor, Jim, Regional Economics and Policy, third edition, Blackwell, 2000
- Aronson, J. Richard, and John L. Hilley, eds., Financing State and Local Governments, fourth edition, The Brookings Institution, 1986
- Dubarle, Patrick, "Regional Development Tendencies in OECD Countries", paper presented at OECD-Korea Workshop on Territorial Policies and Issues,

March 2000

Henderson, J. Vernon, *Urban Development: Theory, Fact and Illusion*, New York, Oxford University Press, 1988

Johnson, Ronald W., "Emerging Market Experience in Infrastructure Financing: Lessons for South African Local Government", Research Triangle Institute, September 1997

Peterson, George, "Building Local Credit Systems", Urban Management Programme, Urban Management and Municipal Finance 25, World Bank, 2000

Renaud, Bertrand. "Spatial Policies Toward Capital Regions and the New Economy: OECD Perspective and Experience of Paris", mimeo., July 2001

World Bank, Korea: Spatial Policy Review, 1986