

# 광역경제권 개발의 지방재정 극대화를 위한 지방세제 개편방안

유 태 현

서울시립대학교 지방세연구소 연구위원

## 1. 들어가는 글

오늘날 국가들은 지역성장에 기반을 둔 안정적이고 지속적인 발전을 이룩하기 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 이와 같이 지역을 중시하고, 그 성장을 기반으로 하여 국가발전을 도모하는 시대적 흐름을 지방화(localization)라고 한다. 다시 말해 지방화는 지역(지방)의 중요성을 강조하는 한편 지역 성장을 기초로 하여 국가발전을 추구하는 시대적 분위기를 가리키는 말이다.

지역은 현재뿐만 아니라 과거에도 중요했고, 앞으로도 마찬가지로의 역할을 하게 될 것으로 예상된다. 그 이유는 국가와 지역 간의 본질적 관계에서 찾을 수 있다. 국가란 산업구조, 인구구성, 자연환경, 면적 등을 달리하는 각 지역이 모여 형성된 거대한 유기체라고 할 수 있다. 달리 말하면 국가는 서로 처지가 다른 여러 지역이 모여 만들어진 집합체에 해당한다. 따라서 각 지역은 나름대로의 독자성과 전통을 갖고 있는 독립단위이며, 동시에 국가 전체를 유지하고 지탱하는 근간이라고 할 수 있다.

이와 같은 특성을 감안할 때 지역은 어느 시대 또는 국가를 막론하고, 그 중요성과 역할이 컸다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 새삼 오늘날을 지방화 시대라고 부르는 이유는 지역의 위상과 역할을 강조하는 정도가 과거와는 다르기 때문이다.

지방화 시대의 도래에 따라 나타나고 있는 여러 가지 변화는 각 지역에 적지 않은 영향을 미치고 있

다. 이에 따라 각 지역은 새로운 변화에 적응해야 함은 물론 지역특성을 반영한 성장을 이룩해 나아가야 할 처지에 있다. 특히 다음과 같은 두 가지 변화에 지역이 어떻게 대응하느냐에 따라 그 미래의 모습이 결정될 것으로 판단된다.

첫째, 각 지역은 과거와 비교할 때 위상이 크게 제고되었으며, 그에 따라 당면현안에 대한 해결방안을 모색함에 보다 능동적이고 적극적인 자세를 요구받고 있다. 오랜 동안 지역은 국가를 구성하는 일부분으로서 전체 국가발전을 위해 협력해야 하는 수동적 존재로 여겨졌다. 하지만 지방화의 물결은 각 지역으로 하여금 자율성과 독립성을 갖춘 독자적 주체로서 스스로의 성장을 전체 국가발전으로 연결시킬 수 있는 능동적인 실체의 역할을 요구하고 있다. 이에 따라 지역은 수동적으로 중앙정부를 보조하던 과거의 행태를 탈피하여 처한 여건을 활용하여 자신에 적합한 발전상(發展相)을 정립하고, 그 목표를 달성할 수 있는 실효성 있는 대책을 지속적으로 강구해야 하는 과제를 떠안게 되었다.

둘째, 각 지역의 성장이 전체 국가발전으로 이어지는 진정한 지방화가 달성될 수 있기 위해서는 과거와는 다른 실질적인 전략의 수립과 추진이 필요하다. 그 동안 우리나라의 국가발전 전략은 중앙정부 주도적이었고, 특정산업 내지 특정지역을 집중적으로 육성하는 방식으로 진행되었다고 할 수 있다. 그 결과 각 지역의 경제적 기반은 커다란 차이를 나타내고 있으며, 이는 지방자치단체 간 재정력 불균형의 원인이 되고 있다. 한편 대부분 지방자치단체는 스스로 성장전략을 만들고 시행할 수 있는 동력체계를 갖추지 못하고 있으며, 그 시행에 필요한 기초적 인프라도 미흡한 실정이다. 각 지역이 소망하는 발전을 이룩하고, 그 결과가 국가전체 발전으로 이어질 수 있기 위해서는 자신의 처지를 가장 잘 아는 지역이 주도하는 성장전략이 추진되어야 한다. 아울러 지역 간의 연계를 강화하고, 중앙과 지역이 협조하여 상호 보완하는 협력체계의 구축이 이루어져야 한다.

본고는 지방화의 추세를 실질적으로 뒷받침하고 지방자치의 내실화를 지원할 유용한 대안으로 부상하고 있는 신정부 광역경제권개발전략의 내용을 검토하는 한편 동 전략을 추진하기 위해 필요한 재원마련 방안을 알아보는 것을 목적으로 하고 있다. 따라서 이하에서는 먼저 우리나라 지역발전정책의 변천과 특징을 살펴보고, 최근 거론되고 있는 광역경제권개발전략의 의의와 그 추진을 위한 재원조달 방안을 제시하도록 하겠다.

## II. 우리나라 지역발전정책의 변천과 특징<sup>1)</sup>

지역발전정책은 지역의 물적·사회경제적 여건을 개선할 목적으로 새롭게 도입된 제도와 그것에

기반하여 시행되는 다양한 개발사업을 말한다. 지역발전정책은 지역의 자발성과 중앙정부의 지원이 결합된 방식으로 추진되는 것이 일반적이다.

지역발전정책은 그 대상범주를 기준으로 볼 때 크게 특정지역 발전시책과 일반지역 발전시책으로 구분될 수 있다<sup>2)</sup>. 그간 우리나라 지역발전정책의 양상을 살펴보면, 1960~70년대는 특정지역 발전시책에 중점(거점개발방식)을 두었고, 1980년대 이후에는 일반지역 발전시책에 더 많은 관심이 기울여졌다. 한편 그 목표와 관련해서는 1960~70년대 지역발전정책은 경제성장과 산업발전의 촉진에 초점을 맞추었고, 1980년대는 지역격차 해소와 지역균형발전을 강조하였다. 그리고 1990년대는 지역경제의 경쟁력 제고에 중점을 두었다.

2000년대 이후는 이전보다 장기적인 관점에서 국토환경의 적극적 보전을 강조하는 국토종합계획이 수립되어 지역별 경쟁력의 고도화를 넘어 자립형 지역발전 기반의 구축을 통해 약동하는 통합국토의 실현을 목표로하는 지역발전정책이 추진되고 있다.

## 1. 1960년대

1960년대는 체계적인 지역발전정책이 시작된 시기에 해당한다. 구체적으로 경제성장을 통한 빈곤 퇴치를 목표로 하여 제1차 경제개발5개년계획(1962-1966)을 필두로 5년 단위의 경제개발계획이 본격적으로 실시되었다. 또한 경제개발과 공업화를 추진함에 있어 관련내용을 총괄하는 법적 근거를 마련하기 위해 「국토건설종합계획법」(1963년)을 제정하여 시행하였다. 동 법에 근거하여 특정지역을 대상으로 집중 개발하는 특정지역 발전시책이 추진되었다. 예컨대 경인(서울-인천)(1965), 울산(1966), 제주도(1966), 태백산(1967), 영산강(1967), 아산-서산(1967)의 6곳이 특정지역으로 지정되었고, 이들 지역의 특성을 살리는 지역개발사업이 실시되었다.

1968년 건설부는 국토계획기본구상(1966-1986)을 통해 국토전체에 대한 권역의 설정과 이들 권역을 대상으로 한 개발방안을 제시하였다. 이는 이후 제1차 국토종합개발계획(1972-1981)의 기본골격이 되었다.

1) 이하의 내용은 박종화·윤대식·이종열, 『지역개발론: 이론과 정책』, 박영사, 2006, 제29장; 김용웅·차미숙·강현수, 『지역발전론』, 한울아카데미, 2003, 제15장~제17장을 참조하였다.

2) 우리나라의 경우 통상 수도권을 제외한 나머지 지역을 대상으로 일반지역 발전시책을 시행하고 있다.

## 2. 1970년대

정부는 1971년 제1차 국토종합개발계획(1972-1981)을 발표하였다. 동 계획은 ①국토이용관리의 효율화, ②사회간접자본의 확충, ③국토자원개발과 자연보전, ④국민생활환경의 개선을 기본목적으로 설정하였다. 또한 그 구체적인 실행 방안으로 ①대규모 공업기반의 구축, ②교통통신, 수자원 및 에너지 공급망의 정비, ③부진한 지역개발을 위한 지역기능 강화 방안을 제시하였다.

〈표 1〉에 제시되어 있는 바와 같이 제1차 국토종합개발계획은 목표의 달성을 위해 전국을 4대권·8중권·17소권으로 구분하여 이들 권역별로 지역특성을 감안한 지역개발을 추진하도록 하였다.

〈표 1〉 제1차 국토종합개발계획의 권역구분

4대권	8중권	주기능	범 위	면적(km <sup>2</sup> , %)
한강유역권	수도권	중추권역	서울, 경기, 강원도(철원)	12,395(12.6)
	태백권	자원, 산업	강원도, 충북 (충주, 증원, 단양, 제천)	18,540(18.8)
금강유역권	충청권	농업, 공업	충북(태백권 포함지역 제외) 충남(서천군 제외)	13,134(13.3)
	전주권	농업, 공업	전북(남원, 순창 제외) 충남 서천군	7,134(7.2)
낙동강유역권	대구권	농업, 공업	경북	19,798(20.1)
	부산권	상업, 공업	부산, 경남	12,321(12.5)
영산강유역권	광주권	농업, 공업	전남, 전북(남원, 순창)	13,326(13.6)
제주권		관광, 상업	제주	1,829(1.9)
32시 140군(98,477km <sup>2</sup> )				

자료 : 대한민국정부, 『제1차 국토종합개발계획』, 1972, p.12.

제1차 국토종합개발계획의 추진에 따라 거점개발 방식을 이용한 대규모 개발사업이 전개되었고, 그 결과 우리나라 공업발전을 뒷받침하는 기반을 구축할 수 있게 되었다. 예컨대 포항, 구미, 여천, 창원 등의 산업기지와 지방공단이 조성되었고, 소양강, 안동 등 다목적 댐이 건설되었으며, 호남·남해고속도로가 건설되었다.

### 3. 1980년대

우리나라는 1960년대와 1970년대에 걸쳐 특정지역 또는 분야를 집중 개발하는 지역발전정책을 성공적으로 추진함으로써 간선교통망, 다목적댐, 항만 등 전국적 규모의 사회간접자본시설과 산업입지 기반을 조성할 수 있었다. 이에 따라 빠른 속도의 경제성장과 산업화를 이룩할 수 있었다.

1980년대는 국가정책 목표가 경제성장보다는 사회발전을 중시하는 방향으로 전환되었다. 이를 반영하여 경제개발계획의 명칭도 제5차 계획부터는 '경제사회개발계획'으로 개칭되었고, 경제성장보다는 안정, 능률, 형평이 중시되었다.

주요시책 가운데 성장거점도시 육성정책은 성장을 선도하는 산업군(産業群)이나 투자를 집적경제의 이익을 창출할 수 있는 거점도시에 집중시켜 경제성장을 촉진하고, 그 효과가 주변으로 확산되도록 하는 지역발전전략을 말한다. 하지만 「성장거점도시육성법」의 제정실패로 말미암아 동 전략은 말할 것도 없고 생활권 조성전략도 체계적으로 시행되지 못하였다. 그럼에도 불구하고 이 시기의 지역발전정책은 지방 대도시 및 주요 거점에 대한 집중적인 투자와 개발사업을 통해 대규모 산업단지를 조성하는 기틀을 제공하였다. 또한 낙후지역 발전사업과 생활환경 개선사업도 비교적 활발하게 시행되었다. 이런 점을 종합해 볼 때 1980년대의 지역발전정책은 수도권 억제와 기타 지역의 발전을 촉진하는 데 초점을 두었다고 할 수 있다<sup>3)</sup>.

1980년대 중반 이후 대외 여건변화에 따라 제2차 국토종합개발계획은 다소 수정되었다. 1986년 제2차 국토종합개발계획 수정계획(1987-1991)은 지역발전전략으로 지역경제권의 개념을 도입하였다. 지역경제권은 행정구역 단위를 넘어 2개 이상의 시·도를 하나의 경제권으로 묶어 개발하기 위한 계획권역의 성격을 지녔다. 제2차 국토종합개발계획 수정계획에 근거하여 지역생활권 조성 목표는 지역경제권 계획수립으로 변경되었고, 성장거점도시 육성은 유보되었다.

지역경제권은 수도권과 이에 대응할 광역개발권에 해당하는 중부권, 동남권, 서남권 등 4대 권역, 그리고 강원도와 제주도(4+2권역)를 가리킨다. 이는 제1차 국토종합개발계획에서 제시되었던 4대권의 변형으로 볼 수 있다. 제2차 수정계획의 지역구분은 지형적인 유역체계를 기준으로 지역을 나누는 제1차 계획과는 달리 경제활동 등 기능연계를 중시하는 특징이 있다. 당시 지역경제권의 설정은 수도권 중심의 국토공간구조를 개편하고, 지방인력의 지방정착을 유도하기 위한 전략이었다. 제2차 국토

3) 1980년대는 수도권 집중억제 및 저발전지역의 발전을 촉진하기 위하여 다양한 제도적 조치와 수단이 마련되었다. 대표적으로 「수도권정비계획법」(1982)의 제정되었고, 이를 뒷받침하기 위한 「수도권정비기본계획」(1984)이 실시되었다. 그러나 이러한 조치에도 불구하고 수도권의 인구집중 현상은 완화되지 않았다.

종합개발계획 수정계획에 따라 1987년 동남권, 서남권, 중부권 종합개발계획이 수립되었다. 하지만 지역경제권과 행정구역의 불일치, 실천을 위한 제도적인 장치의 미흡 등으로 말미암아 시행되지는 못하였다.

#### 4. 1990년대

1993년 출범한 김영삼 정부는 그동안 여섯 차례에 걸쳐 시행되었던 경제사회개발5개년 계획을 폐지하고 신경계5개년개발계획을 수립하였다. 동 계획은 정부주도의 경제사회발전계획과 달리 민간부문의 창의와 선도를 바탕으로 하는 경쟁력 있는 자율시장경제체제 구축을 목표로 하였다.

1990년대의 지역발전정책은 이러한 경향을 반영하여 그 동안 산업화 과정에서 발생한 부작용을 치유·보완하는 단계를 넘어 세계화와 개방화, 지방화, 자율화, 정보화와 기술혁신 등 구조적 변화를 주도적으로 수용하여 선도해 나갈 수 있는 공간 전략과 물적 기반을 마련하는 데 초점을 두었다.

제3차 국토종합개발계획(1992-2001)은 ①지방분산형 국토골격의 형성(국토공간의 균형성), ②생산적·자원절약적 국토이용 체계의 구축(국토이용의 효율성), ③국민복지향상과 국토환경의 보전(국민생활의 쾌적성), ④남북통일에 대비한 국토기반의 조성(남북국토의 통합성)을 기본목표로 삼았다. 동 계획은 이러한 목표를 실현하기 위하여 ①지방의 육성과 수도권집중의 억제, ②신산업지대의 조성 과 산업구조의 고도화, ③통합적 고속교류망의 구축, ④국민생활과 환경부문의 투자확대, ⑤국토계획의 집행력 강화 및 국토이용 관련 제도의 정비, ⑥남북교통지역의 개발·관리의 여섯 가지 전략을 핵심 과제로 채택하였다<sup>4)</sup>.

한편 제3차 국토종합개발계획의 원활한 수행을 위하여 여러 가지 법률이 제정되었다. 예컨대 광역권과 낙후지역 발전을 위한 개발촉진지구개발제도를 뒷받침할 목적으로 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」(1994)이 제정되었다. 또한 민간자본 참여확대를 통한 사회간접자본시설의 확충을 제도적인 차원에서 촉진하기 위하여 「민자유치촉진법」(1994)이 제정되었다. 이 밖에 토지이용의 규제완화를 위한 「국토이용관리법」(1994)이 만들어졌다.

4) 대한민국정부, 『제3차 국토종합개발계획(1992-2001)』, 1992.1.

## 5. 2000년 이후

2000년 이후 지역발전정책은 제4차 국토종합계획(2000-2020)을 기본으로 하여 추진되고 있다. 동 계획은 과거의 국토종합개발계획과 비교할 때 다음과 같은 점에서 구분되는 특징을 나타내고 있다. 첫째, 국토환경의 적극적 보전을 강조하기 위하여 기존의 ‘국토종합개발계획’이라는 명칭이 ‘국토종합계획’으로 변경되었다.

둘째, 국가·지방자치단체·주민이 함께 참여하는 동참계획으로 상향식 방식이 채택되었다.

셋째, 보다 장기적인 관점에서 국토계획을 수립하기 위하여 계획기간이 기존의 10년에서 20년으로 확대되었다.

제4차 국토종합계획은 21세기형 통합국토의 실현을 위하여 ①지역 간 통합, 개발과 환경의 통합, ②동북아 지역과의 통합, ③남북한의 통합이라는 기본목표를 설정하였다. 더불어 기본목표를 달성하기 위한 방안으로 ①개방형 통합국토축 형성, ②지역별 경쟁력 고도화, ③건강하고 쾌적한 국토환경 조성, ④고속교통·정보망 구축, ⑤남북한 교류협력기반 조성의 5대 추진전략을 채택하였다.<sup>5)</sup>

제4차 국토종합계획은 전국을 10대 광역권을 지정하였으며, 그 유형과 대상지역의 특성에 따라 대도시권형, 산업지대권형, 연담도시권형으로 구분하였다<sup>6)</sup>. 대도시권형으로는 부산·경남광역권, 대구·포항광역권, 대전·청주광역권, 광주·목포광역권을 들 수 있고, 산업지대권형으로는 아산만광역권, 군산·장항광역권, 광양만·진주광역권이 있다.

2003년 6월 참여정부는 ‘국가균형발전을 위한 대구 구상’을 통하여 국가균형발전 5개년 계획을 수립하여 추진할 것을 발표하였다. 이어 같은 해 12월 국가균형발전특별법이 제정되었고, 이에 근거하여 2004년 8월 ‘균형과 통합, 혁신과 도약’을 위한 「제1차 국가균형발전 5개년 계획」이 수립·공포되었다<sup>7)</sup>. 동 계획은 <표 2>에 제시되어 있는 바와 같이 혁신주도형 경제발전모형을 구체화한 것으로 과거의 요소투입위주 발전방식 대신 기술, 인재 및 문화가 성장의 동력이 되는 혁신주도형 지역발전정책을 핵심으로 삼았다. 특히 정책목표의 달성을 위하여 혁신주도형 발전기반 구축, 낙후지역 자립기반 조성, 수도권외의 질적 발전 추구, 네트워크형 국토구조 형성이라는 4대 추진전략을 채택하였다.

5) 건설교통부, 『제4차 국토종합계획(2000-2020)』, 1999.12.

6) 광역개발권역은 광역시와 그 주변지역(대도시중심형), 공업단지외 그 배후지역(산업지대중심형) 또는 여러 도시가 상호 인접하여 동일한 생활권을 이루고 있는 지역(연담도시형) 등으로 구분된다.

7) 국가균형발전위원회·산업자원부, 『제1차 국가균형발전 5개년계획』, 2004.8.

〈표 2〉 경제개발 5개년계획과 국가균형발전 5개년계획의 비교

구 분	경제개발 5개년계획	국가균형발전 5개년계획
구 분	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 빈곤의 악순환</li> <li>• 농업중심 경제구조</li> <li>• 저성장 함정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역간 격차의 심화</li> <li>• 요소투입형 경제구조의 한계</li> <li>• 저기술-저혁신 함정</li> </ul>
계획의 특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정계획</li> <li>• 지자체 배제-중앙정부 주도</li> <li>• 투입주도형 성장모형</li> <li>• SOC 등 물리적 인프라 확충</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법정계획</li> <li>• 중앙과 지방의 파트너십</li> <li>• 혁신주도형 지역특성화발전모형</li> <li>• 지역혁신체계 구축 등 소프트웨어적 인프라 강화</li> </ul>

자료 : 국가균형발전위원회 · 산업자원부, 『제1차 국가균형발전 5개년계획』, 2004.8, p.4.

2005년 참여정부는 대내외 환경변화를 감안하여 제4차 국토종합계획을 수정하였다. 제4차 국토종합계획 수정계획(2006-2020)은 ‘약동하는 통합국토’의 실현을 기조로 삼아, ①상생하는 균형국토, ②경쟁력 있는 개방국토, ③살기 좋은 복지국토, ④지속가능한 녹색국토, ⑤번영하는 통일국토 등을 기본목표로 설정하였다<sup>8)</sup>. 이는 대내적으로 행정중심복합도시 건설, 공공기관 지방이전, 혁신도시건설 등 국가균형발전과 관련된 주요 국정과제<sup>9)</sup>의 내용을 반영하고, 대외적으로 세계화에 따른 국제경제환경의 변화와 남북한 교류협력 확대 등에 적절하게 대응하기 위한 조치라고 할 수 있다<sup>10)</sup>.

## 6. 우리나라 지역발전정책의 특징

1960년대 이후 우리나라 지역발전정책은 〈표 3〉에 요약되어 제시되어 있듯이 단편적 지역개발방식, 거점개발방식, 광역개발방식과 거점개발방식의 병용, 지방육성개발과 수도권집중 억제, 지역별 경쟁력 고도화와 자립형 지역발전 기반구축을 핵심 방식으로 하여 추진되어 왔다.

8) 대한민국정부, 『제4차 국토종합계획 수정계획(2006-2020)』, 2005.

9) 참여정부는 국토의 생산성과 경쟁력을 극대화하기 위하여 수도권 집중적인 국토구조를 다핵경제권 구조로 재편할 목적으로 행정중심복합도시, 혁신도시(10곳), 기업도시(6곳)의 건설을 추진하고 있다. 전국 10개 시·도에 건설되는 혁신도시에는 175개 공공기관이 이전될 예정이다. 이러한 혁신도시는 공공기관과 지역대학, 기업 등이 협력하여 지방의 우수인력을 확보함으로써 지역의 혁신역량을 제고하는 거점의 성격을 갖는다. 또한 민간기업의 지방이전 및 지역 내 창업을 촉진하는 동시에 관련 서비스업의 활성화를 도모함으로써 산업클러스터의 형성을 촉진하는 역할을 할 것으로 기대되고 있다. 한편 전국 6곳 기업도시(태안, 무주, 무안, 영암·해남, 원주, 충주)는 낙후지역 및 지역경제 발전효과가 큰 지역으로서 기업주도의 도시건설을 통해 특정산업과 연구·교육기능을 집적시킴으로써 지역혁신 거점으로 육성될 예정이다(국가균형발전위원회, 『국가균형발전 3년의 성과와 향후 과제』, 2006.5.2).

10) 권도엽, 『제4차 국토계획 수정과 국토공간 재편』, 2005년 국가균형발전위원회 심포지엄, 제1주제 발표2, 국가균형발전위원회 2005, p.31.



〈표 3〉 시기별 지역발전정책의 특징

시 기	국토계획	계획기조	지역개발방식
1960년대	특정지역 지정과 개발		단편적 지역개발
1970년대	제1차 국토종합개발계획(1972-1981)	경제성장기반구축	거점개발방식
1980년대	제2차 국토종합개발계획(1982-1991) 제2차 국토종합개발계획수정계획 (1987-1991)	국토균형발전과 국민복지 향상	광역개발방식, 거점개발방식
1990년대	제3차 국토종합개발계획(1992-2001)	국토공간의 균형성, 효율성, 쾌적성 제고	지방의 육성개발과 수도권 집중 억제
2000년대	제4차 국토종합계획(2000-2020) 제4차 국토종합계획수정계획(2006-2020)	“21세기 통합국토”의 실현 “약동하는 통합국토”의 실현	지역별 경쟁력 고도화 자립형 지역발전 기반 구축

자료 : 박종화 · 윤대식 · 이종열, 『지역개발론: 이론과 정책』, 2판, 박영사, 2006, p.552참고

그간 추진되었던 지역발전정책의 주요한 특징으로 다음과 같은 점을 지적할 수 있다.

첫째, 1960년대 이후 우리나라는 중앙정부가 주도하는 방식으로 경제개발계획을 추진하였고, 동 계획은 지역발전정책을 핵심 내용으로 담고 있었다. 중앙정부는 전체적 입장에서 지역발전을 위한 청사진을 설계하였고, 그것을 실현하기 위한 지방예산을 배정하였다. 이와 같은 하향식(top-down) 지역발전정책은 제1차 경제개발5개년계획(1962년)을 시작으로 40여년 넘게 추진되었고, 이는 산업인프라의 확충, 공업구조의 고도화, 국민소득의 향상 등 우리나라 경제발전에 절대적 기여를 하였다고 할 수 있다. 반면 지역발전정책의 수립과 그 시행에 필요한 자원조달 등을 중앙정부에 의존했기 때문에 지방자치단체의 자립역량은 과거나 지금이나 크게 다르지 않다는 평가를 받고 있다<sup>11)</sup>.

둘째, 지역발전정책은 고도의 경제성장을 이룩하는데 기여하였지만, 아울러 지역간 경제력 격차를 발생시켰고, 그에 따라 지방재정력의 불균형을 초래하는 등 적지 않은 부작용을 드러내었다. 뿐만 아니라 농촌과 지방소도시의 정주기반 붕괴, 자연환경의 파괴와 난개발, 수도권의 과밀화 등 우리 사회가 풀어야 할 새로운 과제를 양산하였다. 따라서 지역간 경제력과 재정력 격차를 해소하는 한편 중앙과 지방이 함께 발전할 수 있기 위해서는 기존의 지역발전정책이 갖고 있는 장점은 살리면서 단점을 보완하는 혁신방안을 마련하여 지속적으로 추진해야 할 것이다.

셋째, 지역발전정책을 시행함에 있어 그 정책목표 달성을 위한 자원조달과 구체적인 실천방안의 마

11) 국가균형발전위원회, 『지역혁신체계』, 2007.2, p.35.

련이 미흡하였다.<sup>12)</sup> 예컨대 제2차 국토종합개발계획에 의한 성장거점도시 육성시책의 경우, 지역개발투자재원의 한계를 고려할 때 15개의 성장거점도시를 동시에 육성하여 지역발전을 선도하도록 한 것은 현실성이 매우 떨어지는 접근이 아닐 수 없었다. 나아가 수도권에 대응거점으로 선정된 1차 성장거점(대구, 대전, 광주 등)은 규모나 구조 측면에서 볼 때 수도권에 비하여 매우 취약하여 소기의 성과를 달성하기가 쉽지 않은 한계를 내포하고 있었다<sup>13)</sup>. 향후 지역발전정책은 구체적이고 실효성을 갖춘 대안을 마련하고, 그것을 견고하게 뒷받침할 수 있는 안정적인 재원조달 방안을 강구해야 하며, 아울러 중앙과 지방이 협력하는 시스템의 구축이 요구된다.

넷째, 우리나라는 지역발전정책을 추진함에 있어 정책수립 및 집행과정을 총체적으로 관장할 기관 내지 제도적인 장치가 미비하였다. 이에 따라 정권이 바뀔 때마다 지난 정부가 추진하던 경제개발계획이 백지화되는 경향이 심심치 않게 나타나고 있다. 또한 안정적인 재원확보 방안과 실효성 있는 추진체계의 구축이 이루어지지 못함으로써 매 정권마다 지난 정부가 발표한 경제개발계획과 여러 모로 유사한 계획을 반복적으로 추진하고 있는 실정이다. 예컨대 신정부의 대통령직 인수위원회가 2008년 1월 24일 발표한 광역경제권개발계획은 그 시원을 제1차 국토종합개발계획(1972-1981)의 4대권과 1986년의 제2차 국토종합개발계획 수정계획(1987-1991)에 두고 있다. 이런 점을 고려할 때 앞으로 지역발전정책이 더 나은 성과를 거둘 수 있기 위해서는 종합적인 관리기구의 설치와 확고한 제도적 장치의 마련이 무엇보다 중요할 것이다<sup>14)</sup>.

### III. 신정부 광역경제권개발계획의 검토

#### 1. 광역경제권 개념의 출현과 의의

1970년대 중반 이후 불어 닥친 탈산업화와 경제의 세계화 경향은 지역발전정책의 방향을 변화시키고 있다. 낙후지역을 중점적으로 지원하거나 특정지역을 집중적으로 육성하는 방식의 지역발전정책은 그 의미가 크게 퇴색되었다. 각 지역은 전세계적인 경쟁력을 갖추지 않으면 안 되는 환경이 조성된

12) 김용웅·차미숙·강현수, 앞의 책, pp.578-9.

13) 프랑스의 경우 제4차 및 제5차 계획(1961-1970) 기간에는 선별적인 소수의 대도시육성정책을 채택한 이후 제6차 계획(1971-1975)부터 지방중소도시 육성정책을 추진함으로써 공간정책에 있어서 단계적인 접근이 필요함을 보여주었다(김용웅·차미숙·강현수, 앞의 책, p.579.).

14) 이와 관련해 참여정부가 도입한 국가균형발전위원회는 지역발전정책을 종합적으로 이끌기 위한 중앙기관에 해당한다고 할 수 있다.

지 오래되었다.

중추도시와 인접지역을 묶어 경제 산업적 측면에서 서로 협력·연계·통합하는 방식으로 지역발전의 성장동력을 구축하고 세계적인 경쟁력을 확보하도록 압박하는 분위기가 연출되고 있다. 이에 따라 선진국의 경우 지역이 국제적 수준의 경쟁력과 자체적 혁신역량을 갖출 수 있도록 공간적 범위를 광역화하는 경향이 나타나고 있다. 예컨대 영국 잉글랜드는 9개, 프랑스는 6개의 광역지역을 구분하고 있으며, 독일은 16개주를 9개주로 통합하는 방안을 검토 중이고, 일본은 8개의 광역지방계획권역을 설정하고 있다.

이와 같은 광역경제권의 출현과 그 추세의 강화는 전세계적으로 경쟁력 있는 경쟁거점 지역의 육성이 시급함을 보여주는 사례에 해당한다. 덧붙여 말하면 광역경제권은 행정구역 단위의 소지역 간 경쟁에서 벗어나서 해외의 경쟁거점과 경쟁할 수 있는 역량을 갖춘 지역단위를 말한다. 또한 산업, 기술 개발투자, 인프라 등에서 규모의 경제성을 갖출 수 있는 광역지역에 해당한다.

광역경제권 개념에 따르면 수도권 역시 세계적 경쟁거점의 육성을 위해 더욱 강화될 필요성이 있다. 광역경제권은 그것에 포함되는 유관 지역간, 정책간 통합·연계의 강화를 중시하며, 소지역 차원의 혁신인프라의 구축사업보다는 기존 혁신인프라 간의 네트워크, 기능 분담, 연계를 주요한 기반으로 하고 있다. 예컨대 제조업 중심의 전략산업 육성산업을 중추도시의 지식서비스산업 육성과 연계시키는 방식이 이에 해당한다. 이때 광역자치단체간의 협력과 연계를 유도하기 위한 중앙정부의 역할이 강조된다<sup>15)</sup>.

우리나라도 이러한 광역경제권 확산 추세에서 예외일 수는 없다. 따라서 신정부가 계획하고 있는 광역경제권개발은 세계적인 흐름에 편승한 선택으로 평가된다. 다만 그 시행에 있어 온전한 장치의 마련과 충실한 재원의 확보가 전제되어야 소기의 성과를 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

## 2. 우리나라의 광역경제권 추진사례

우리나라는 1986년 제2차 국토종합개발계획 수정계획을 통하여 지역경제권(광역개발권)을 4+2권역으로 구분하여 설정한 바 있다. 그러나 지역경제권과 행정구역의 불일치, 제도적 장치의 미비 등으로 말미암아 종합개발계획은 수립되었음에도 불구하고 구체적인 시행은 이루어지지 못했다.

이후 1994년 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」의 제정으로 수도권에 대응할 수 있

15) 김영수, 「광역경제권 중심의 지역산업 발전전략」, 산업연구원, 2008.2.4.

는 규모의 경제력을 갖춘 지방광역권의 개발이 추진되었다. 구체적으로 부산·경남, 아산만, 대구·포항, 대전·청주, 광주·목포, 군산·장항, 광양·진주, 강원동해안에 대해 광역권이 지정되었다. 하지만 광역권 개발을 효과적으로 추진할 수 있는 제도적 장치가 미흡했기 때문에 광역권개발정책은 의도한 성과를 거두지 못했다. 다시 말해서 수도권에 대응할 수 있는 거점지역을 육성한다는 광역권개발정책의 목표는 당시의 제도만으로는 거의 실현 불가능한 것이었다<sup>16)</sup>.

제4차 국토종합계획(2000-2020) 및 수정계획(2006-2020)은 중부내륙광역권과 제주도 국제자유도시를 포함하여 전국을 10대 광역권(아산만권, 대전·청주권, 전주·군산권, 광주·목포권, 제주권, 광양만·진주권, 부산·울산·경남권, 대구·포항권, 중부내륙권, 강원동해안권)으로 지정하고 있다<sup>17)</sup>. 제4차 국토종합계획 수정계획에 따르면, 이러한 광역권은 장기적으로 각 지역의 전략산업과 연계될 수 있도록 되어 있다. <표 4>에 제시되어 있는 바와 같이 각 권역은 투자의 효율성을 도모하기 위하여 2단계<sup>18)</sup>에 걸쳐 전략산업육성을 모색하고, 이렇게 형성된 전략산업들을 광역단위에서 연계시킴으로써 국제적 규모의 경쟁력을 갖는 클러스터로의 발전을 도모한다는 것이다.

<표 4> 권역별 전략산업

권역	주요 전략산업	
수도권	서울	디지털컨텐츠, 정보통신, 바이오, 금융기업지원
	인천	물류, 자동차, 기계금속, 정보통신
	경기	정보통신, 자동차, 부품, 소재, 생명, 문화컨텐츠, 국제물류
강원권	바이오, 의료기기, 신소재·방재, 문화관광	
충청권	대전	정보통신, 메카트로닉스, 바이오, 첨단부품·소재
	충북	바이오, 반도체, 이동통신, 차세대전지
	충남	전자정보기기, 자동차부품, 첨단문화, 농축산바이오
전북권	자동차기계, 생물, 대체에너지, 문화관광	
광주권	광주	광산업, 정보가전, 자동차부품, 디자인문화
	전남	생물, 신소재조선, 물류, 문화관광
대구권	대구	메카트로닉스, 섬유, 전자정보기기, 생물 등
	경북	전자정보기기, 생물한방, 신소재부품, 문화관광
부산권	부산	항만물류, 기계부품, 관광컨벤션, 영상IT
	울산	자동차, 조선해양, 정밀화학, 환경
	경남	지식기반기계, 로봇, 지능형 홈, 바이오
제주도	문화관광, 건강뷰티생물, 친환경농업, 디지털컨텐츠	

자료 : 국가균형발전위원회·산업자원부, 『제1차 국가균형발전 5개년계획』, 2004.8.

2007년 9월 국가균형발전위원회는 5+2 초광역경제권 구상을 내 놓은 바 있다<sup>19)</sup>. 5+2 초광역경제권은 수도권(IT, 금융비즈니스, 물류), 중부권(정보통신, 자동차부품, 반도체, 생물), 서남권(광산업, 자동차부품, 신소재·조선, 기계 등), 대구·경북권(전자정보, 메카트로닉스, 신소재부품 등), 동남권(기계부품, 자동차, 조선·항만물류 등)의 5대 초광역경제권과, 강원권(의료기기, 신소재·방재 등), 제주권(친환경농업, 관광, 디지털컨텐츠)의 2대 지역경제권으로 설정되었다. 하지만 동 구상은 구체적인 실천계획까지 갖추지는 못하였다.

이상에서 살펴보았듯이 그 동안 우리나라의 광역경제권 추진은 당초 의도한 성과를 거두지 못한 것으로 평가되고 있다. 그 원인으로는 지역발전 공간단위(광역경제권)와 지방행정구역 간의 연계성 결여<sup>20)</sup>, 총체적인 운영시스템의 미비, 재원의 부족 등을 지적할 수 있다.

### 3. 신정부 광역경제권 구상의 주요 내용

2008년 1월 24일 대통령직 인수위원회는 5+2 광역경제권의 설정을 주요 내용으로 하는 지역발전 방안을 발표하였다. 동 발전방안은 인접한 광역자치단체를 하나로 묶어 인구 500만 명 내외의 경제권을 설정하여 해외 경제권과의 경쟁을 통한 발전을 촉진하는 것을 목적으로 하고 있다. 구체적으로 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 지역 발전을 촉진할 계획이다<sup>21)</sup>. 광역경제권 중심의 지역발전 방안을 실현하기 위하여 인수위는 광역경제권 연계사업의 활성화, 시장친화적 지역경제활성화 촉진, 광역경제권 기간 인프라 확충<sup>22)</sup>, 낙후지역(6개 지역)을 신발전지대로의 전환<sup>23)</sup>, 수도권과 지방의

16) 허재완, 「지역개발정책」, 『국토』, 1997.12, p.14.

17) 대한민국정부, 『제4차 국토종합계획 수정계획(2006-2020)』, 2005, pp.48-63.

18) 1단계로 지역별 전략산업을 육성하여 지역산업의 경쟁력을 강화하고, 2단계로 성장유망산업 및 차세대 성장동력산업을 육성한다는 복안이다.

19) 국가균형발전위원회, 「참여정부의 지방분권과 국가균형발전정책」, 2007.9.17. 동 보고서는 한국의 초광역경제권의 구축방향으로, 개별시·도 단위를 넘어선 초광역적 혁신거점의 육성, 초광역적 SOC체계의 보완, 권역별로 국제적 비교우위가 있는 전략산업을 육성을 제시하고 있다. 이러한 초광역경제권 구상은 이미 2006년 11월에도 제시된 바 있다. 하지만 그 안은 초광역경제권의 기반구축을 위한 정책과제를 제안하는 수준에 머물렀다(국가균형발전위원회, 「국가균형발전정책의 성과와 과제」, 2006.11.7).

20) 지역 발전을 위한 공간단위와 지방행정구역의 상이성을 해소하는 방안으로는 영국, 벨기에 등과 같이 기존의 지방행정구역을 존치한 상태에서 지방자치단체간의 합의를 통한 협의체 구성이나 특별자치구역 설정 또는 공동의 집행기구 설치 등이 대안적 방안으로 제안될 수 있다. 김용용·차미숙·강현수, 앞의 책, pp.672-3.

21) 대통령직 인수위원회는 “광역경제권은 거점도시를 중심으로 산업과 교육, 의료, 문화 등 모든 분야의 기능이 결합된 인구 500만 명의 경제권을 뜻하는 것으로, 지역의 인구규모와 인프라, 산업집적도, 역사문화적 특수성, 지역정서 등을 고려해 특성화된 발전전력이 추진되는 점이 특징”이라고 밝혔다(“인수위, ‘5+2’ 광역경제권 추진”, 《연합뉴스》, 2008.1.24).

공동발전 체제 형성, 협력·통합·분권적 광역경제권 제도의 실천 등 6대 전략을 제시하였다.

### 1) 광역경제권 연계사업의 활성화 전략

광역경제권 연계사업의 활성화와 관련된 조치는 ①광역적 유망주력산업의 육성사업 및 국제교류 공동 사업의 실시와 ②기초지역간 연계사업 추진 등을 통한 지역특화산업 육성계획으로 구분되고 있다.

먼저 광역적 유망주력산업 육성사업의 추진방안으로 다음과 같은 세 가지 접근이 제시되고 있다. 첫째, 권역별 핵심 유망산업 육성을 위한 지원사업의 신설이다. 구체적으로 권역내 핵심산업의 경쟁력 제고, 신산업창출 및 융합기술개발의 기반조성을 위해 권역별 산업융합화지원센터(또는 차세대융합기술원)의 설립, 권역별 2-3개의 글로벌 기술개발프로젝트(과제당 최대 100억)의 추진, 그리고 광역경제권의 국제협력 및 해외 마케팅사업을 공동운영할 것을 계획하고 있다.

둘째, 현행 지역전략산업진흥사업(4+9)을 통한 광역유형 사업의 추진이다. 이러한 사업의 예로는 시·도 단위로 지원되던 기술개발사업(R&D사업)의 일정비율(30%)을 권역단위로 배분하는 방식을 들 수 있다. 이때 권역내 시도협력사업을 과제로 선정할 경우 가점을 부여하는 한편 지방비 부담 완화 등의 인센티브를 제공하는 방안이 검토되고 있다. 또한 권역단위로 일정비율의 기술개발사업을 배분하는 방안과 더불어 시도단위로 설립된 지역특화센터간 연계협력을 강화함으로써 특화센터간 공동기업지원서비스를 제공하는 계획도 마련되어 있다. 예컨대 동남권의 경우 부산은 자동차부품기술지원센터, 울산은 자동차부품산업혁신센터를 설립함으로써 이들 특화센터간 공동기업지원서비스의 제공을 유도하겠다는 것이다.

22) 인수위의 당초 광역발전 전략안(08.1.24)에 따르면, 광역경제권 기간 인프라의 확충 전략은 다음과 같다. 첫째, 광역경제권 내외의 고속도로를 확충한다. 이는 광역경제권 간 신성장동력거점을 연결하는 고속도로를 확충하고 대도시권 내의 외곽순환고속교통망을 늘리는 방안을 말한다. 둘째, 광역경제권과 광역경제권을 신속하게 연결하는 고속철도의 조기확충이다. 예컨대 호남고속철도를 조기 완공(2012년까지)시키고, 고속철도 역세권을 복합타운으로 개발한다는 것이다. 셋째, 국제항만의 전략적 경쟁력을 강화하고 제3세대 항만의 기반을 구축한다. 이에 따라 동북아 국제항만 수급상황을 정밀 분석하여 국내에서의 국제항만의 전략적 경쟁력을 대폭 강화할 수 있도록 하고, 국제항만의 확충시에는 항만-물류-정보망이 패키지로 갖춰지는 제3세대 항만으로 확충할 예정이다. 넷째, 광역경제권의 글로벌 진출입 관문이 되는 국제공항의 확충이다. 예를 들어, 남부권의 국제관문이 될 신공항을 조기에 건설하고, 무안국제공항, 청주국제공항 등의 활성화를 위하여 공항기능을 조정하는 동시에 해외항공사 유치를 촉진하는 방안이 강구되고 있다.(대통령직 인수위원회, 「새 정부의 「창조적 광역발전」 전략」, 제17대 대통령직 인수위원회 기획조정분과, 2008.1.24)

22) 인수위의 당초 안(08.1.24)에 따르면, 만성적 6대 낙후지역을 대상으로 낙후지역별 선택과 집중에 의한 발전방식을 채택하여 지역경쟁력을 창조하고 개발효과확산을 유발시킨다는 것이다. 예컨대 남북한 접경지역, 강원폐광지역 일대, 경북 북부지역 일대, 전북 등 덕유산 지역 일대, 경남서부지역 등 지리산 지역 일대, 도서지역권 일대 등 6대 낙후지역을 대상으로 초광역 협력사업을 적극 추진한다는 것이다. 또한 지역특화산업을 세계적 명품으로 육성하여, 관광·레저·여가특구, 교통인프라, 도농연계 전원마을 조성, 농산물가공사업 등을 포함하는 낙후지역 신발전패키지사업을 추진하는 동시에, 낙후지역으로의 민자유치를 촉진하기 위해 산지 및 연안규제 등을 대상으로 규제개혁을 실시하고, 정부지원 모형을 장안하거나 이의 정 책화를 시도한다는 방침이다.

중심으로 산업집적지를 혁신클러스터화한다. 이를 위해 12개 지정단지 중심의 혁신클러스터 사업을 권역별 유망 주력산업으로 육성하는 광역클러스터 구축이 추진될 예정이며, 클러스터 지정단지와 전후방 산업집적지간 연계구조를 고려하여 인근 산업집적지(지방, 농공단지 등)로 사업의 범위를 확대할 계획이다.

한편 기초지역간 연계사업 추진 등을 통한 지역특화산업 육성의 구체적 내용은 다음과 같다. 첫째, 성장잠재력이 높은 연고산업을 대상으로 생산·가공·서비스 산업 융합을 통해 고부가가치 브랜드화를 추진한다. 예를 들어, 현행 단기 기술개발투자(R&D투자) 위주의 지원에서 자립형 경제구조로의 전환에 필요한 마케팅, 기업지원서비스 등 전(全) 주기에 걸친 지원을 확대하고, 지역발전특화지구제도(특구 지정, 규제특례발굴)와의 조정 및 연계를 강화할 예정이다.

둘째, 복수 시·군·구 간 협력을 통한 지역연고산업 육성계획 수립시 관련 연구소를 설치하고 기술개발투자(R&D투자) 등을 우선적으로 지원하는 방안을 강구한다.

셋째, 지역연고산업 참여 중소기업에 대한 지원 프로그램을 마련한다.

## 2) 시장친화적 지역경제활성화 촉진 전략

인수위는 시장친화적 지역경제활성화 촉진대책과 관련하여 세 가지의 세부적인 대책을 제시하고 있다. 첫째, 지역별 특성을 고려한 기업환경 개선 및 규제완화이다. 이는 두 가지 조치를 핵심으로 하고 있는데, 그 하나는 지역별 특성을 반영한 맞춤형 지역기업환경의 조성이다. 예컨대 중앙, 지자체, 기업이 공동으로 참여하는 ‘기업애로발굴협의체(가칭)’의 구성과 함께 전국기업을 대상으로 기업환경의 실태를 조사하고 애로사항을 발굴하는 것이 이에 해당한다. 다른 하나는 광역경제권과 연계한 선별적 규제완화의 추진이다. 이를 위해 규제의 본질을 침해하지 않는 범위 내에서 지역별 차등적용이 가능하도록 규제특례 근거조항을 광역경제권특별법 제정시 반영한다는 것이다.

둘째, 지방의 민자유치를 활성화할 수 있는 방안을 강구한다. 민자유치 활성화를 위해서는 ‘지방기업융합지원과’의 역할을 확대하고, 투자설명회 등 기업의 지방이전/투자 수요를 적극적으로 발굴하며, 대기업(군)의 지방투자 및 기업생태계 조성시 인센티브를 확대하는 방안을 추진할 예정이다.

셋째, 산업용지난 해소를 위한 규제완화이다. 예컨대 공업지역에 입지한 농공단지에 대하여 공업지역 건폐율<sup>24)</sup>을 적용하는 조치가 시행될 계획이다.

24) 건폐율(建蔽率)이란 대지(垜地)면적에 대한 건평(建坪)의 비율을 말한다. 현행 농공단지 건폐율은 60%이며, 산업단지는 80%, 공업지역은 70%이다.

### 3) 수도권과 지방의 공동발전체제 형성 전략

수도권과 지방의 공동발전체제 형성과 관련해서는 산업단지 구조의 고도화 사업 추진전략이 강구되고 있다. 즉 수도권을 포함한 전국을 대상으로 단순 생산기능 중심의 기존 산업단지를 지식기반형 경제시대의 '지식창출 및 혁신확산' 거점으로 육성한다는 계획이다.

이러한 지식창출 및 혁신확산 거점의 육성을 위하여 수도권 포함 광역경제권별로 거점 산업단지를 지정하고, 업종 구조고도화와 기업지원 체계의 내실화를 통해 단지 내 혁신역량을 강화할 방침이다.

### 4) 협력·통합·분권적 광역경제권 제도의 실천 전략

인수위는 협력·통합·분권적 광역경제권 제도의 실천 전략으로 두 가지 방안을 제시하고 있다. 첫째, 광역경제권별 지역자율형 지역본부체제의 운용이다. 이는 특별법을 제정하여 중앙, 관련 지자체, 민간전문가가 공동으로 참여하는 광역경제권 추진본부를 설치하여 실질적인 권한을 부여하는 방식으로 운영될 예정이다<sup>25)</sup>. 광역경제권추진기구는 중장기 광역경제권 발전비전 및 전략 수립, 광역경제권 구축을 위한 사업 총괄 조정, 광역경제권 민간파트너십 제고(시도 단위 추진기관의 네트워크 포함), 권역의 경제현황 및 발전 잠재력 등에 대한 조사·분석 등의 기능을 갖게 될 것으로 알려져 있다. 또한 추진기구는 주요사항을 결정하는 '협의회'와 실무역할을 담당하는 '추진단'으로 구성된다. 협의회는 중앙부처, 시·도, 기업인 등으로 구성하며, 추진단은 민간전문가 위주로 운용된다. 이 경우 협의회의 결권은 중앙이 40%, 기타 시·도와 민간전문가 등이 나머지 몫을 갖는 방안이 검토되고 있다.

둘째, 관련 법률을 통합한 '지역간 협력 촉진 등 광역경제권발전특별법'의 제정이다. 동 법은 광역경제권만을 위한 특별법이 아니라 현행 균특법의 전면개편을 통하여 광역경제권을 포함한 '광역경제권형성 등 지역 경제활성화특별법'의 형태를 갖게 될 예정이다. 이는 광역경제권 및 기존 시도사업을 포괄하는 실질적인 지역발전 총괄법률로 볼 수 있다. 동 법은 다음과 같은 내용으로 구성된다. 첫째, 정책 대상은 국가 및 지역간 협력사업에 한정하고 지역이 더 잘할 수 있는 기능은 지자체에 과감히 이양하여 이를 정책대상에서 제외한다. 둘째, 초광역유형(광역경제권간), 광역유형(시도간), 시도유형

25) 인수위의 당초안(08.1.24)은 광역경제권별로 지역 스스로의 협력·조정 시스템을 마련하기 위하여 해당 시·도 자체인력으로 광역본부를 운용하며 기획조정권과 재정권을 법적으로 보장한다는 계획을 담고 있었다. 또한 당초안에 따르면, 광역경제권별 지역자율형 지역본부의 주요 기능으로, 철저한 전략계획차원의 광역경제권 전략 및 사업추진계획의 수립과 권역 내 시·도 간 상호협약 체결, 광역경제권 내의 지역간 정책 및 사업 조정, 사업의 성과관리, 광역경제권 특별회계 등 권역지원금 등의 권역 내 시·도간 배분을 제시하였다. 하지만 후속조치에 따르면, 광역경제권 추진본부는 시·도의 자체 인력뿐만 아니라 중앙, 민간전문가를 포함하여 구성되도록 하고 있다.



(광역경제권내 개별 시도 사업), 기초유형(광역경제권내 기초지역간 연계사업), 기초 시군구유형(기초 자체사업)을 구분하여 그에 대한 규정을 둔다.

#### 4. 4대 중점과제별 로드맵

신정부는 권역별 전략 및 사업추진계획 수립, 추진체계 구성, 재원확충 및 권한이양, 법적기반의 마련을 광역경제권 설정과 관련한 4대 중점과제로 설정하고 있다.

##### 1) 권역별 전략 및 사업추진계획 수립

신정부의 광역경제권 구상은 권역별로 필요성 및 효과성이 큰 사업에 대하여 우선순위를 부여하고, 전략적으로 중점 육성할 계획이다. 예를 들어, 광역별 유망 주력산업을 육성하고 이를 기존 지역전략 산업과 연계·보완함으로써 광역경제권의 사업으로 발전시키는 한편, 규제개혁 등 시장친화적인 지역경제의 활성화 조치를 추진할 예정이다.

권역별 전략을 추진하기 위하여, 2008년 3월에 광역경제권활성화추진단을 구성하여 사업계획의 수립 및 지침을 마련할 예정이다. 이후 6월에는 각 광역본부가 기존 사업과 연계한 권역별 사업추진 계획을 수립하며, 8월에는 광역경제권활성화추진단에서 권역별 사업계획을 조정함으로써 재원조달 방안(광역경제권 특별회계 및 배분기준)을 마련한다는 계획이다. 아울러 9월에는 국가경쟁력강화위원회에서 광역경제권 활성화 종합계획을 확정하며, 2009년 1월에 광역본부를 통해 권역별 재원 배분 및 사업을 추진한다는 것이다. 이러한 계획의 집행에 대한 성과관리는 분기마다 광역본부에서 담당하며, 모니터링 및 평가를 위한 추진단을 연말에 구성할 방침이다.

##### 2) 추진체계 구성

신정부의 광역경제권 사업추진을 위한 체계는 크게 의결기구, 기획·조정기구, 지역전담기구로 구분된다. 의결기구는 대통령 직속 국가경쟁력강화위원회가 맡으며, 기획·조정 기능은 대통령실 산하의 광역경제권활성화추진단이 담당하고, 각 지역은 권역별로 광역경제권 추진본부가 전담한다. 이를 위해 2008년 3월에 광역본부 설치 계획안의 수립 및 의견 수렴을 실시하며, 4월에는 광역본부 설치방안을 확정하고 그것을 설치할 예정이다.

### 3) 재원확충

광역경제권 추진에 소요되는 재원확충을 위하여, 우선 2008년 3월 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 구분한다는 것이다. 이때 국가사업은 일반회계를 활용하여 추진하고, 지역사업은 단기적으로 포괄보조금, 장기적으로 재정분권을 통해 지역에서 자율적으로 추진하도록 할 방침이다.

2008년 4월에는 광역경제권 특별회계의 설치방안을 수립·확정할 계획이다. 특별회계 설치와 관련해서는 균특회계내 별도계정을 설치할 것인지 아니면 별도의 특별회계를 신설할 것인가의 여부를 검토할 예정이며, 또한 광역발전포괄보조금제도 도입방안과 더불어 권역간 차등 배분기준도 주요한 검토대상에 포함될 것이다<sup>26)</sup>.

### 4) 법적기반 마련

신정부는 기존의 ‘국가균형발전특별법’, ‘지역균형개발법’, ‘수도권정비계획법’ 등을 종합·조정하여 특별법을 마련(08.4)하여, 국회에 제출(08.6)할 계획을 마련해 놓고 있다. 이러한 특별법안의 주요내용은 다음과 같이 구성될 예정이다.

〈표 5〉 광역경제권특별법(가칭)의 주요 내용

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1장 : 목적 및 정의</li> <li>• 2장 : 광역경제권 전략계획 및 사업추진계획의 수립(시도사업 포함)</li> <li>• 3장 : 광역경제권 계획의 집행·평가·보고(시도사업 포함)</li> <li>• 4장 : 광역경제권 등 지역경제 활성화 주요시책</li> <li>• 5장 : 광역경제권 추진체계             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가경쟁력강화위원회 심의사항</li> <li>- 광역경제권 활성화 추진단 설치 및 기능</li> <li>- 권역별 사업전담기구(광역경제권 본부) 설치 및 기능</li> </ul> </li> <li>• 6장 : 특별회계의 설치             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계정의 구분 및 세입·세출, 광역경제권 계획과의 연계</li> <li>- 세출예산의 차등지원, 통합편성 등 예산 운영관련 규정</li> </ul> </li> </ul>
---

〈표 5〉에 제시되어 있는 것처럼 광역경제권특별법(가칭)은 목적, 광역경제권 전략계획 및 사업추진 계획의 수립, 계획의 집행·평가·보고, 지역경제 활성화 주요시책, 추진체계, 특별회계의 설치 등을 주요 조항으로 구성될 예정이다.

## IV. 광역경제권 지원을 위한 세제개편 방안

### 1. 지방세제 개편의 필요성

2008년 1월 24일 대통령직 인수위원회가 발표한 광역발전 전략은 현행 행정구역을 과감히 초월한 광역경제권 설정을 통해 지속적 경제성장, 지역간 공동번영, 실질적 지방분권을 달성한다는 취지를 담고 있다.

지난 정부에 의해 추진된 광역경제권 설치에 거둬들이지 못한 성과를 거두지 못했는데, 그 가장 큰 원인으로서는 확고한 추진체계의 미비와 재원 뒷받침의 미흡이 지적되고 있다. 따라서 신정부의 광역경제권 구상이 성공적으로 시행될 수 있기 위해서는 법적 기반의 마련과 더불어 강력한 추진체계의 구축이 요구된다. 아울러 그 시행계획을 구체화할 수 있는 안정적인 재원확보 방안의 강구가 무엇보다 중요할 것이다.

그러나 신정부의 광역경제권 구상은 아직 안정적인 재원확보방안을 마련하지 못하고 있다. 인수위는 시·도간 연계가 필요한 사업 가운데 국가사업은 일반회계를 활용하여 추진하고, 지역사업은 포괄보조금(단기) 또는 재정분권을 통해 증가되는 [지역의] 자체재원(장기)으로 추진한다는 계획을 세워 놓고 있다. 이때 포괄보조금의 재원은 신설예정인 광역경제권 특별회계를 통해 조달될 예정이다. 인수위의 당초 안에 따르면 광역경제권 특별회계의 재원은 균특회계(국가균형발전특별회계)의 재편, 국고보조금의 일부, 지방교부세의 일부, 신규재원 등으로 조성되도록 되어 있다. 하지만 균특회계는 낙

26) 인수위의 당초안(081.24)에 따르면, 광역경제권 특별회계의 재원은 국가균형발전특별회계의 재편, 관련 부처 보조금 일부, 지방교부세 재원 일부, 신규재원 등으로 마련하며, 이렇게 조성된 광역경제권 특별회계의 일부 재원을 광역발전포괄보조금으로 운용하여 세출 운영상의 자율성을 부여하고 유사·중복투자의 비효율성을 지역 스스로 해소할 수 있는 방안을 마련한다는 계획이었다. 또한 광역경제권 특별회계의 광역경제권간 배분 시에는 협력내용, 재정자립도 등 지역특성을 충분히 고려하여 권역간 차등적 배분을 원칙으로 제시하였다. 나아가 당초안에는 지역주도의 자율성을 보장하기 위하여 실질적 지방분권이 내재된 광역경제권의 발전 촉진 대책도 제시되었다. 예를 들어, 지방이 더 잘 할 수 있는 기능은 지자체에 과감히 이양하며, 특별지방행정기관의 지방자치단체로의 이관을 추진하고, 교육자치 등 과감한 자치행정을 구현한다는 것이다. 이와 더불어 지방교부세의 확대, 지방조세권의 확충, 지역공동세의 확대 등 실질적 지방분권을 실현시킬 수 있는 재원확보 방안이 광역경제권의 발전 대책으로 제시되었다.

후지역 개발, 지역의 문화·예술·관광자원 개발 등 지역균형발전을 지원하기 위한 것으로 그 규모가 총 7조원에 불과하다. 따라서 광역경제권 개발사업을 실효성 있게 추진할 수 있는 규모와는 거리가 있다.

한편 국고보조금의 일부를 광역경제권 특별회계의 재원으로 활용하는 방안도 그 실행이 의도만큼 쉽지 않은 상황이다. 왜냐하면 국고보조금은 국가위임사무와 시책사업 등을 대상으로 그 용도를 정하여 보조되는 경비이므로 이것을 광역경제권 개발사업에 사용하기 위해서는 별도의 국고보조금 개편 작업을 착수해야 하기 때문이다.

지방교부세 역시 인건비 등 지방자치단체의 행정운영에 필요한 최소한의 경비를 보전해 주는 역할을 하기 때문에 그 가운데 일부를 광역경제권 특별회계의 재원으로 활용 또는 전환하는 것은 현재도 열악한 지방재정 여건을 더욱 악화시키는 부작용을 초래할 수 있다. 따라서 별도의 신규재원 조달 방안이 강구되지 않는다면 신정부가 구상하는 광역경제권 개발사업의 원활한 수행은 가능하지 않은 상황이라고 할 수 있다.

이와 같은 현실을 종합적으로 고려할 때 신정부 광역경제권 개발사업의 추진을 뒷받침할 재원조달과 사용은 지방자치단체 자체재원의 확충을 도모하는 한편 차등적 재정분권을 실현할 수 있어야 한다. 이는 광역경제권 개발사업의 실효성 있는 시행을 위해서는 국세와 지방세의 합리적 조정이 필수적임을 시사한다. 다시 말해 지방자치단체의 취약한 재정여건을 개선하고 지역자율성을 살리는 광역경제권 개발이 이루어질 수 있기 위해서는 중앙에 편중된 세원을 과감하게 지방으로 이양하는 조치가 단행되어야 한다는 것이다. 이와 관련하여 먼저 지방자치단체의 과세자주권을 강화하는 차원에서 법정외세제도의 도입을 적극적으로 추진할 필요가 있을 것이다. 다음으로 세수 신장성과 안정성을 담보할 수 있도록 지방세의 소득과세와 소비과세 기능을 강화하는 조치가 이루어져야 한다.

## 2. 지방자치단체 과세자주권의 실질적 보장

지방세수의 증대를 위해서는 현행 지방세제의 구조를 개편하여 세수신장성을 제고할 수 있는 형태로 전환해야 하며, 아울러 지방자치단체가 재정자주권의 실질적 보장, 즉 과세자주권을 확대하는 조치가 이루어져야 한다.

지방자치단체의 과세자주권을 실질적으로 확대할 수 있기 위해서는 다음과 같은 구체적인 조치가 단행되어야 한다. 첫째, 지방자치단체가 조세법률주의에 의해 묶여 새로운 세목을 신설하거나 세제를 변경할 수 없는 상황이 조정되어야 한다. 지방자치단체가 각 지역의 특성을 고려하여 발굴한 신세원

에 대해서는 당해 자치단체의 조례에 의거 과세할 수 있는 법정외세목 신설에 대한 재량적 권한을 확대해 주는 조치가 이루어져야 한다.

둘째, 중앙과 지방간, 광역과 기초 간에 동일한 세원을 공유하면서 그것에 대해 공동 과세하는 공동세제도의 도입을 늘려 지방자치단체의 취약한 재정여건을 보완하면서 지방자치단체의 과세기반을 확대할 수 있도록 허용해 주어야 한다.

셋째, 지방자치단체의 과세자주권 확보측면에서 중앙정부 주도로 이루어지고 있는 지방세에 대한 비과세·감면의 축소와 정비가 이루어져야 한다. 국가의 각종 정책목적의 구실로 시행되고 있는 지방세에 대한 비과세·감면은 가뜩이나 열악한 지방자치단체의 재정여건을 더욱 위축시키고 있다. 반면 현재 지방세에 대한 비과세·감면으로 발생하는 지방세입의 축소에 대해서는 별도의 보전조치가 이루어지지 않고 있는데, 이는 마땅히 시정되어야 할 사안이 아닐 수 없다.

### 3. 지방소비세의 신설

지방소비세는 세수의 신장성 등을 감안할 때 취약한 지방재정력을 강화하는데 매우 유용한 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다. 여러 가지 현실을 고려할 때 지방소비세는 국세인 부가가치세 세수의 일부를 재원으로 하는 방식으로 추진될 것으로 예상된다.

지방소비세 신설의 성공여부는 그 세수를 배분함에 있어 지방자치단체들의 동의를 이끌 수 있는 합리적 배분지표의 개발에 달려 있다. 지방소비세의 배분지표는 모든 지방자치단체의 재정상황을 개선시키면서 재정불균형을 심화시키지 않는 결과를 가져올 수 있어야 한다. 그런데 현실적으로 각 지방자치단체의 입장이 서로 다르기 때문에 이러한 완벽한 지표의 고안은 사실상 가능하지 않다. 따라서 서울, 경기 등 재정력이 양호한 지방자치단체가 대승적 차원에서 자신들 몫의 일부를 재정력이 취약한 지방자치단체에 양보하는 협력이 절대적으로 필요하다.

지방소비세의 신설은 지방자치단체의 세수변화와 더불어 지방재정조정제도 전반에 상당한 영향을 미치게 될 것이다. 부연하면 지방소비세의 도입은 일차적으로 지방교부세와 국고보조금의 규모를 축소하는 결과를 초래할 것으로 예상된다. 아울러 조정교부금, 재정보전금, 시도비보조금의 크기도 상당한 영향을 미치게 됨으로써 지방소비세의 도입에 따라 지방세입이 오히려 감소하는 지방자치단체가 발생할 수도 있음을 고려하여 그에 대한 적절한 대책도 함께 마련되어야 한다.

지방소비세의 신설이 광역경제권 개발사업을 실질적으로 지원할 수 있기 위해서는 중앙, 광역지자체, 기초지자체가 함께 세수를 공유하는 공동세 방식을 따르되, 다음과 같은 두 가지 방향의 접근을

고려할 수 있을 것이다. 첫째, 지방소비세의 세율을 국세인 부가가치세 세율(10%)의 일부(2%p)로 설정하되, 광역자치단체와 기초자치단체에 각각 1%p의 세율 몫을 배정하도록 한다<sup>27)</sup>. 그리고 광역자치단체 몫에 해당하는 1%p 세율 가운데 0.5%p는 각 광역자치단체가 자율적으로 활용할 수 있도록 하고, 나머지 0.5%p는 광역경제권 특별회계 지방전입금으로 이관하여 광역경제권 개발사업에 사용하도록 용도를 한정한다. 이런 방식의 지방소비세 도입은 지방자치단체의 재정력 확충효과와 더불어 광역경제권 개발사업 시행에 필요한 재원조달 수단의 역할을 할 수 있을 것이다.

둘째, 지방소비세의 세율은 국세인 부가가치세 세율(10%)의 일부(2%p)로 설정하고, 1차적으로 각 광역자치단체 몫을 소비지표 또는 인구 등을 감안하여 배정한다. 이때 수도권(서울, 경기, 인천)에 배정되는 지방소비세수의 50%는 당해 지역이 자율적으로 사용하고, 나머지 50%는 광역경제권 특별회계 지방전입금으로 이관하여 광역경제권개발사업에 사용하도록 용도를 지정한다. 특히 수도권이 부담하는 지방세수는 비수도권 광역경제권개발 사업에만 사용하도록 하고, 그 배분방식은 수도권을 제외한 6개 광역경제권의 재정여건을 감안하여 차등적으로 결정하는 접근이 적절할 것으로 판단된다.

#### 4. 지방소득세의 도입

지방소득세의 도입방식으로는 세원분리방식에 기초한 지방소득세의 신설, 소득관련 지방세목의 통합을 통한 지방소득세 신설, 현행 소득관련 지방세의 재원조달기능 확충, 공동세 방식의 지방소득세 신설 등이 제안되고 있다<sup>28)</sup>.

여러 가지 현실을 고려할 때 실효성을 갖춘 지방소득세의 도입방안으로는 현행 소득할 주민세를 개편하는 조치가 제안될 수 있다. 예컨대 개인소득세수와 법인세수를 과세표준으로 하고 있는 현행 소득할 주민세를 폐지하고, 소득세와 법인세 과세표준에 대해 중앙과 지방이 함께 과세하는 공동세 방식의 지방소득세창설을 검토할 필요가 있다. 세부적으로 8%, 17%, 26%, 35% 4단계 초과누진 세율을 적용받는 개인소득세는 가장 낮은 단계인 8% 세율을 운영함에 있어 3%p는 지방소득세로 전환하고, 그 나머지에 해당하는 5%p는 국세인 개인소득세를 납부하도록 개편하자는 것이다.

한편 13%와 27%의 2단계 초과누진 세율구조를 갖고 있는 법인세는 13%의 세율을 적용함에 있어 6.5%p는 지방소득세로 하고, 나머지 6.5%p는 국세인 법인세를 납부하도록 한다. 이때 법인세에서

27) 이때 광역 및 기초자치단체에 대한 세수배분은 소비지원칙(소비지표) 등을 적용하는 것이 적절하다고 판단된다.

28) 자세한 내용은 유태현, 「지방소득세의 도입방안」, 『지방세』(통권 제94호), 한국지방재정공제회, 2006.3, pp.22~24를 참조하기 바란다.

이전되는 지방소득세 몫 가운데 50%는 광역경제권 특별회계 지방전입금으로 이관하여 앞에서 거론한 지방소비세와 함께 비수도권의 광역경제권개발 사업에 사용하도록 하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

## V. 맺는 글

신정부는 전국을 수도권 등 5대 광역경제권과 2대 특별광역경제권(강원도, 제주권)으로 구분하여 광역경제권별로 지역자율형 지역본부체제를 설치하고, 동 체제를 중심으로 지역발전을 도모하는 방식으로 광역경제권개발을 추진할 예정이다.

한편 광역경제권 사업을 원활하게 시행할 목적으로 광역경제권 특별회계를 운영하되, 그 재원은 균특회계의 재편, 보조금 일부, 지방교부세 재원 일부, 신규재원 등으로 충당할 계획이다. 특히 조성된 특별회계의 일부재원은 「광역발전포괄보조금제도」에 산입하여 운영함으로써 유사·중복투자의 비효율성을 해소하는 한편 세출 운영의 자율성을 제고한다는 방침이다. 따라서 향후 광역경제권 운영은 법적기반이 뒷받침된 가운데 견고한 추진체계의 마련과 충실한 재원조달 방안을 강구할 수 있느냐에 의해 그 성패가 결정될 것으로 판단된다.

광역경제권개발계획을 지원할 재원확보는 지방자치단체의 자체재원을 늘려주는 방향으로 모색되어야 한다. 예컨대 법정외세목의 설치 허용 등 지방자치단체의 과세자주권을 실질적으로 보장하는 조치가 시행되어야 하며, 아울러 세수의 신장성과 안정성을 담보할 수 있는 지방소비 및 소득과세를 강화하는 개선이 이루어져야 할 것이다<sup>29)</sup>.

지방소비세의 신설은 중앙, 광역지자체, 기초지자체가 함께 세수를 공유하는 공동세 방식을 따르되, 다음과 같은 두 가지 접근이 고려될 수 있을 것이다. 첫째, 지방소비세의 세율을 국세인 부가가치세 세율(10%)의 일부(2%p)로 설정하되, 광역자치단체와 기초자치단체에 각각 1%p의 세율 몫을 배정하도록 한다. 그리고 광역자치단체 몫에 해당하는 1%p 세율 가운데 0.5%p는 각 광역자치단체가 자율적으로 활용할 수 있도록 하고, 나머지 0.5%p는 광역경제권 특별회계 지방전입금으로 이관하여 광

29) 이와 관련하여 독일식 공동세를 도입하여 광역경제권 개발 재원으로 활용하는 방안이 제안된 바 있다. 즉 중앙정부와 지방자치단체 또는 지방자치단체가 공동으로 추진하는 사업에 소요되는 재원을 확보하기 위해서는 독일에서 광범위하게 시행되고 있는 세원공동이용방식을 근간으로 한 국세와 지방세 간 세계개편이 필요하다는 것이다. 구체적으로 농업소득세와 주민세 소득할을 소득세와 법인세에 통합하여 공동세제화하고, 부가가치세와 주세(현, 균특회계 재원)의 공동세제화를 단계적으로 추진할 필요가 있다는 주장이 제기되었다.(이석희, 「공동세 도입, 광역경제권 재원으로」, 『대경 CEO Briefing』, 제118호, 대구경북연구원, 2008.1.)

역경제권 개발사업에 사용하도록 용도를 한정한다<sup>30)</sup>. 둘째, 지방소비세의 세율은 국세인 부가가치세 세율(10%)의 일부(2%p)로 설정하고, 1차적으로 각 광역자치단체 몫을 소비지표 또는 인구 등을 감안하여 배정한다. 이때 수도권(서울, 경기, 인천)에 배정되는 지방소비세수의 50%는 당해 지역이 자율적으로 사용하고, 나머지 50%는 광역경제권 특별회계 지방전입금으로 이관하여 광역경제권개발사업에 사용하도록 용도를 지정한다. 특히 수도권이 부담하는 지방세수는 비수도권 광역경제권개발 사업에만 사용하도록 하고, 그 배분방식은 수도권을 제외한 6개 광역경제권의 재정여건을 감안하여 차등적으로 결정하는 접근이 적절할 것으로 판단된다.

지방소득세의 도입방안으로는 현행 소득할 주민세를 개편하는 조치가 제안될 수 있다. 예컨대 개인 소득세수와 법인세수를 과세표준으로 하고 있는 현행 소득할 주민세를 폐지하고, 소득세와 법인세 과세표준에 대해 중앙과 지방이 함께 과세하는 공동세 방식의 지방소득세창설을 검토할 필요가 있다. 세부적으로 8%, 17%, 26%, 35% 4단계 초과누진 세율을 적용받는 개인소득세는 가장 낮은 단계인 8% 세율을 운영함에 있어 3%p는 지방소득세로 전환하고, 그 나머지에 해당하는 5%p는 국세인 개인 소득세를 납부하도록 개편하자는 것이다. 한편 13%와 27%의 2단계 초과누진 세율구조를 갖고 있는 법인세는 13%의 세율을 적용함에 있어 6.5%p는 지방소득세로 하고, 나머지 6.5%p는 국세인 법인세를 납부하도록 한다. 이때 법인세에서 이전되는 지방소득세 몫 가운데 50%는 광역경제권 특별회계 지방전입금으로 이관하여 앞에서 거론한 지방소비세와 함께 비수도권의 광역경제권개발 사업에 사용하도록 하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

이와 같은 자체재원 확충을 위한 지방세제 개편이 순조롭게 진행되지 못할 경우 과거 정부의 사례에서 볼 수 있듯이 신정부의 광역경제권 구상 역시 궁극적으로 실패하는 결과를 가져올 가능성이 크다고 할 것이다. ☹️

30) 지방소비세와 지방소득세의 신설은 모든 지방자치단체의 자체재원 규모를 늘려줌으로써 전국평균 재정자립도를 제고시키는 효과를 나타낼 것으로 예상된다. 하지만 동 조세의 신설은 지방교부세 재원규모를 위축시킴으로써 재정력이 취약한 지방자치단체의 총세입을 줄이는 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 부연하면 지방소비세(또는 지방소득세) 신설에 따라 지방교부세(보통교부세) 불교부단체(서울, 경기, 인천 등)는 별도의 조치가 없는 한 세수의 추가유입에 따라 재정여건이 더욱 향상될 것이 자명하다. 반면 재정력이 취약하여 지방교부세를 받고 있는 지방자치단체는 지방소비세(지방소득세)가 신설되면 총세입이 감소되는 결과가 발생할 수 있다. 이런 점을 고려할 때 광역경제권 개발사업은 수도권과 비수도를 구분하는 방식으로 추진되는 것이 합리적이라고 판단된다. 예컨대 수도권은 경제적 여건이 상대적으로 양호하고, 전세계의 광역경제권과 경쟁해야 하는 현실을 감안하여 자체재원 활용과 민간참여를 유도하는 방식으로 광역경제권 개발사업을 추진하도록 해야 할 것이다. 반면 비수도권은 열악한 재정여건 때문에 자체재원에 의한 광역경제권 개발사업 추진이 여의치 않은 상황이다. 따라서 비수도권은 수도권이 부담(출연)하는 재원에 의해 마련되는 광역경제권 특별회계를 적극 활용하는 방식으로 광역경제권 개발사업을 추진하되 향후 지역경제 여건이 개선되면 자체재원 사용과 민간참여 유도 형태로 전환하는 접근이 적절할 것이다.



◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

- 건설교통부, 『제4차 국토종합계획(2000-2020)』, 1999.12.
- 국가균형발전위원회, 「국가균형발전 3년의 성과와 향후 과제」, 2006.5.2.
- 국가균형발전위원회, 「국가균형발전정책의 성과와 과제」, 2006.11.7.
- 국가균형발전위원회, 「참여정부의 지방분권과 국가균형발전정책」, 2007.9.17.
- 국가균형발전위원회, 『지역혁신체계』, 2007.2.
- 국가균형발전위원회·산업자원부, 『제1차 국가균형발전 5개년계획』, 2004.8.
- 권도엽, 「제4차 국토계획 수정과 국토공간 재편」, 2005년 국가균형발전위원회 심포지엄, 제주제 발표2, 국가균형발전위원회 2005.
- 김영수, 「광역경제권 중심의 지역산업 발전전략」, 산업연구원, 2008.2.4.
- 김용웅·차미숙·강현수, 『지역발전론』, 한울아카데미, 2003.
- 대통령직 인수위원회, 「새 정부의 『창조적 광역발전』 전략」, 제17대 대통령직 인수위원회 기획조정분과, 2008.1.24.
- 대한민국정부, 『제1차 국토종합개발계획』, 1972.
- 대한민국정부, 『제3차 국토종합개발계획(1992-2001)』, 1992.1.
- 대한민국정부, 『제4차 국토종합계획 수정계획(2006-2020)』, 2005.
- 박종화·윤대식·이종열, 『지역개발론: 이론과 정책』, 2판, 박영사, 2006.
- 유태현, 「지방소득세의 도입방안」, 『지방세』(통권 제94호), 한국지방재정공제회, 2006.3.
- 이석희, 「공동세 도입, 광역경제권 재원으로」, 『대경 CEO Briefing』, 제118호, 대구경북연구원, 2008.1.

