

「都市 및 地域開發을 위한 財源調達 및 民間參與方案에 관한 研究」*

金 東 建

<目次>	
I. 序	改編
I. 都市 및 地方財政 現況	3. 地方債制度의 改善
II. 當面政策課題	V. 公共서비스 供給에의 民間參與
1. 地方政府機能의 再配分	1. 民間參與에 대한 基本的 思考 方式
2. 都市財政의 貧困解決	2. 民間參與方法
3. 民間參與機會의 擴大	3. 公共財 供給의 패턴(pattern)
II. 財源調達手段	4. 民間參與가 期待되는 分野
1. 財產稅制의 改善	VI. 結論
2. 開發利益還收를 위한 稅制	

I. 序

本研究는 國土의 綜合開發計劃과 관련하여 都市 및 地域開發의 촉진과 地域經濟의 활성화를 위한 각종 投資事業의 財源調達方案을 강구하고자 함에 그目的이 있다. 本研究에서는 고려할 있는 財源調達方案을 두루 망라하여 살펴 보고자 하지만, 아울러 地域開發과 관련하여 政府와 民間이 하여야 할 일을 구별함과 동시에 民間으로 하여금 公共서비스 供給에 적극 参여하도록 유도하는 것이 앞으로 주요한 政策課題라고 인식되기에 民間의 參與를活性化하는 方案에 研究의 초점을 또한 맞추고자 한다.

우선 우리 나라의 都市財政을 중심으로 한 地方財政의 현황을 살펴 보고, 地方自治制 實施와 더불어 제기될 수 있는 地域開發을 위한 財政上의 問題點을 검토한 後 財源調達手段과 그리고 民間參與가 가능한 對象分野에 대하여 고찰한다.

II. 都市 및 地方財政 現況

1970~85年 간의 地方財政規模의 추세가 <表 1>에 나타나 있다. 一般會計와 特別會計를

* 이 論文은 自體研究費의 支援에 의하여 이루어 졌으며, 國土開發研究院으로부터도 一部支援이 있었으므로 이에 謝意를 표한다.

〈表 1〉 地方財政規模¹⁾

(단위 : 백만원 ; %)

구 분	연 도	1970 (%)	1975 (%)	1980 (%)	1985 (%)
一般會計		126,254(100.0)	430,354(100.0)	1,957,528(100.0)	3,568,140(100.0)
地方稅		33,157 (26.2)	158,632 (36.8)	767,795 (39.2)	1,698,331 (47.6)
稅外收入		21,310 (16.9)	71,745 (16.7)	440,664 (22.5)	551,624 (15.5)
交付金		51,134 (40.5)	117,750 (27.4)	410,006 (21.0)	957,929 (26.8)
補助金		20,653 (16.4)	82,227 (19.1)	339,063 (17.3)	360,256 (10.1)
特別會計		40,914	128,098	686,717	2,210,852
合計		167,168	558,452	2,644,245	5,778,992
對 GNP比率(한국 : %)		(6.1)	(5.5)	(7.1)	(8.3)
對 GNP比率(미국 : %)		(7.8)	(9.2)	(8.1)	(N.A.)

註 1) : 教育費 特別會計는 제외됨. 歲入決算純計値임.

但, 1985年度는 歲入豫算純計値임.

資料) : 内務部, 地方財政年鑑, 各 年度

〈表 2〉 地方財政中 都市財政의 比重¹⁾

(단위 : 백만원 ; %)

구 分	연 도	1970 (%)	1975 (%)	1980 (%)	1985 (%)
地方財政(一般+特別)		192,531(100.0)	670,454(100.0)	3,113,650(100.0)	6,528,784(100.0)
都市財政		95,033 (49.4)	310,925 (46.4)	1,518,372 (48.8)	4,004,351 (61.3)
서울特別市		44,257 (23.0)	163,165 (24.4)	760,887 (24.5)	2,069,921 (31.7)
直轄市 ²⁾		13,552 (7.0)	45,745 (6.8)	183,690 (5.9)	959,097 (14.7)
一般市		37,224 (19.4)	102,075 (15.2)	573,795 (18.4)	975,333 (14.9)

註 1) : 教育費特別會計를 제외한 歲入決算總計値임.

但, 1985年度는 歲入豫算總計値임.

2) : 1980年度까지는 釜山만이 直轄市이며, 1985年度는 大邱와 仁川이 直轄市로 추가됨.

資料) : 内務部 地方財政年鑑, 各 年度

합한 총의(純計値)이 1970년에는 1,671여억 원에 불과하던 財政規模가 1985년에는 5조 7,789여억 원으로 증가하였다. 절대액으로 따져 볼 때 이것은 놀라운 증가임에 틀림이 없으나 對 GNP比率로 보아서는 美國과 같은 先進國에 비하여 그 규모가 아직도 작은 편인 6~8%에 머물러 있다.

〈表 2〉에서는 地方財政 중에서 都市財政의 比重이 어느 정도인가를 보여 주고 있다.¹⁾ 都市를 서울特別市, 直轄市 그리고 一般市로 구분시킬 때 이 세 가지를 합친 都市財政規模는 1970年代를 통하여서는 전체 地方財政의 대략 50%를 밀도는 수준이었다. 그러나 1980年代에 들어와서는 直轄市와 一般市의 수가 증가하고 都市財政의 규모가 급속히 증대하여 1985년의 경우는 地方財政의 61.3%를 차지하고 있다.

(1) 〈表 1〉과 〈表 2〉의 地方財政規模가 서로 相異한 이유는 前者는 純計値 기준임에 반하여 後者는 總計値 기준인 것에 기인한다.

〈表 3〉 都市財政規模¹⁾

(단위 : 백만원 ; %)

구 분	연 도	1970 (%)	1975 (%)	1980 (%)	1985 (%)
一 般 會 計	55,689(100.0)	197,014(100.0)	940,187(100.0)	1,941,067(100.0)	
地 方 稅	24,036 (43.6)	110,111 (55.9)	500,505 (53.2)	1,219,090 (62.8)	
稅 外 收 入	13,754 (24.7)	41,670 (21.2)	271,787 (28.9)	420,017 (21.6)	
交 付 金	15,271 (27.4)	15,577 (7.9)	70,210 (7.5)	155,751 (8.0)	
補 助 金	2,358 (4.2)	29,656 (15.1)	97,685 (10.4)	146,209 (7.5)	
特 別 會 計	39,344	113,911	578,185	2,063,284	
合 計(一般 + 特別)	95,033	310,925	1,518,372	4,004,351	
對 GNP 比 ²⁾ (%)	(3.5)	(3.1)	(4.1)	(5.8)	

註 1) : 教育費特別會計를 제외한 歲入決算總計值임.

但, 1985年度는 歲入豫算總計值임.

資料) : 内務部, 地方財政年鑑, 各 年度

한편 都市財政안을 별도로 하여 그 財源別構成 상황을 보면 〈表 3〉과 같다. 一般會計와 特別會計를 합친 총액(總計值)이 1970年에는 950여억 원이었는데 1985年에는 4조 43여억 원에 달하고 있다. 특히 一般會計 속에서 地方稅의 신장이 두드러지고 있는데, 1970年에 一般會計歲入의 43.6% 정도였던 地方稅 비중이 1985년에는 62.8% 정도로 증가하였다. 한편 依存財源¹⁾ 交付金과 補助金의 비중은 都市財政에서 점차 낮아지고 있으며 稅外收入의 비중은 비교적 일정수준을 유지하고 있음이 발견된다.

끝으로 地方財政의 財源調達手段으로서 가장 중요시할 수밖에 없는 地方稅의 收入추세를 살펴 보면 〈表 4〉와 같다. 지난 15年 간 地方稅의 신장이 두드러짐은 〈表 1〉, 〈表 3〉 및 〈表 4〉에서 명확하게 나타나고 있는데, 地方稅의 各 地方自治團體 形態別構成比重은 서울特別市가 약간 낮아지고 直轄市가 조금 높아진 것을 제외하고는 대체로 大同小異하다. 1985年을 기준으로 地方稅의 구성은 서울特別市가 약 40%, 直轄市와 一般市를 합쳐서 약

〈表 4〉 地方稅收入 現況¹⁾

(단위 : 백만원 ; %)

구 分	연 도	1970 (%)	1975 (%)	1980 (%)	1985 (%)
地 方 稅	33,157(100.0)	158,632(100.0)	767,795(100.0)	1,698,331(100.0)	
서 울 特 別 市	17,101 (51.6)	70,282 (44.3)	300,431 (39.0)	706,314 (41.6)	
直 轄 市 ²⁾	3,202 (9.6)	15,966 (10.1)	85,503 (11.2)	321,006 (18.9)	
一 般 市	4,003 (12.1)	23,863 (15.0)	114,571 (14.9)	191,770 (11.3)	
道 · 郡	8,851 (26.7)	48,521 (30.6)	267,290 (34.8)	479,241 (28.2)	
國稅와의 比較(%) ³⁾ (國稅 : 地 方 稅)	(91:9)	(89:11)	(88:12)	(87:13)	

註 1) : 決算直임. 但, 1985年度는 豫算值임.

2) : 1980年까지는 釜山만이 直轄市이며, 1985年度는 大邱와 仁川이 直轄市로 추가됨.

3) : 徵收額 基準임.

資料) : 内務部, 地方財政年鑑, 各 年度

30% 그리고 道·郡이 약 30% 수준으로 되어 있다. 그러나 國稅와 비교할 때 地方稅收入은 아직도 미약하다고 할 수밖에 없는 87 對 13의 수준에 불과하며, 이것이 우리나라 地方財政의 영세성을 단적으로 설명해 주고 있는 것이다.

III. 當面 政策課題

都市 및 地域開發을 위한 당면 정책과제를 財源調達 측면과 관련하여 살펴 보면 다음과 같은 8 가지 과제를 열거할 수 있다. 첫째가 地方自治制 실시와 더불어 地方政府의 機能을 再配分시키고 이에 따른 經費負擔原則 및 財源分配原則을 분명히 하여야 한다는 것이며, 둘째가 都市를 비롯한 地方政府의 財政貧困 원인을 규명하고 이를 해결할 수 있는 보다 적극적이고 생산적인 財源調達手段을 강구하는 일이며, 세째가 民間이 公共서비스 공급에 참여할 수 있는 기회를 확대하는 일이라고 하겠다. 이러한 과제들에 대한 원칙적인 접근방향을 여기서 간략히 서술하기로 한다.

1. 地方政府機能의 再配分

中央政府와 地方政府 간의 機能配分基準으로 가장 널리 인식되고 있는 것은 각종 公共서비스가 갖고 있는 外部效果 내지 波及效果의 범위이다. 즉 外部效果의 범위가 어디까지 미치느냐에 따라서 中央이 할 일과 地方이 할 일이 구별될 수 있다는 經濟的 측면의 원칙이다.⁽²⁾ 그러나 政府間의 機能을 公共서비스의 利益이 미치는 지역적 범위에 따라 배분한다는 것이 규범적으로 바람직하다고 하더라도 이것만이 적용 가능한 유일한 基準은 아니다. 公共서비스가 효율적으로 紿付되기 위해서는 일정한 紿付水準을 유지하는 데 필요한 費用이 최소가 되도록 適正規模가 유지되어야 하며, 또한 公共서비스에 대한 住民의 選好를 적절히 반영할 수 있는 그러한 行政單位가 필요한 것이다.⁽³⁾

우선 公共서비스의 供給費用을 최소화하기 위해서는 規模의 經濟(economies of scale)에 따라 地域的 範圍의 정도가 커지는 것을 생각할 수 있다. 뿐만 아니라 큰 行政區域을 갖는 地方政府가 작은 行政區域을 갖는 地方政府보다 낮은 보수수준으로 고급기술인력이나 전문가를 고용할 수 있어 行政能率을 높일 수도 있다. 그러나 地方 公共서비스가 갖고 있는 勞動集約的 성격 때문에 規模의 經濟現象이 발생하지 않을 수도 있으며, 政府의 規模가 커지면 行政의 복잡성과 政治的 論爭 때문에 도리어 規模의 不經濟가 발생할 수도 있는 것이다.

이처럼 供給面에서 公共서비스가 最少費用으로 紿付되도록 政府間의 機能配分이 이루어져야 한다면, 다음으로 需要面에서는 公共서비스에 대한 住民의 選好가 정확히 반영될 수

(2) George Break, *Intergovernmental Fiscal Relations in the United States* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1967).

(3) D. Netzer, "State-Local Finance and Intergovernmental Fiscal Relations," Blinder et al. (eds), *The Economics of Public Finance* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1974).

있어야 한다. 이러한 需要面의 조건을 충족하기 위해서는 公共서비스의 제공이 가급적 下給水準의 既定에 의하여 이루어져야 할 것이며 行政區域을 가급적 細分할 필요가 있다. 이렇게 함으로써 合意에 도달하는 데 들어가는 意思決定費用(decision costs)과 外部費用(external costs)을 극소화시킬 수 있는 것이다.

이와 같은 政府間의 機能配分基準을 우리나라에 적용시켜 볼 때 우리나라에서는 政府間의 機能配分이 매우 불분명하게 되어 있다. 각급 政府가 각기 독자적인 기능을 專有함으로써 行政責任을 명확하게 구분할 수 있어야 하는데, 國防과 初·中等教育 그리고 地域社會開發, 經濟行政規制 등 일부 經濟事業을 제외하고는 모든 분야에서 中央과 地方이 行政機能을 分擔하고 있어 機能의 심한 重複현상을 찾아 볼 수 있다.⁽⁴⁾ 이러한 機能의 重複현상은 地方自治團體인 道·市·郡間に 있어서도 마찬가지이다. 이는 地方自治團體가 中央政府의 國家事務를 대행하는 地方機關이라는 二重的 性格에 연유하고 있기 때문이며 따라서 政府間의 權限과 責任이 불분명해지게 되는 결과를 초래하는 것이다.

현재 우리 나라 地方自治團體의 사무종류는 固有事務, 團體委任事務(自治的 國家事務) 그리고 機關委任事務(國家事務)의 세 가지로 구분되고 있다. 일본의 通說을 받아들여 地方自治團體의 「存立的 目的」에 속하는 사무이냐의 여부에 따라 固有事務와 委任事務를 구분하고 있는데 「存立的 目的」의 범위가 명확히 규정되어 있지 못하므로 固有事務와 委任事務의 구분 또한 매번 할 수밖에 없고 나아가서 政府間의 經費負擔 문제도 불분명해지는 것이다.

中央政府과 地方政府 간의 事務區分에 관한 최근의 한 研究報告書⁽⁵⁾에서는 地方自治의 기반을 조성하고 효율적인 행정수행체계를 확립하기 위하여서는 총 703건의 委任事務가 地方政府의 固有事務로 전환되어야 할 것이라고 지적하고 있으며 또한 行政事務의 民間移讓도 이루어져야 하는데 약 200여 건의 사무가 民間移讓 및 民間委託 대상이 될 수 있다고 지적하고 있다.

2. 都市財政의 貧困解消

先·後進國을 막론하고 都市財政을 어렵게 하는 이유는 근본적으로 豐算收支上 歳入보다 歲出이 항상 커서 만성적인 豐算의 不均衡이 발생하고 있다는 것이다. 우리나라의 57개 一般市의 財政을 개관하여 볼 때 外形上의 豐算構造는 均衡豐算을 추구하고 있으나 실질적인 내용을 봄 때 歳入規模는 財政需要에 훨씬 못미치는 상태에 있다. 이들의 財政自立度⁽⁶⁾가 평균 61%에 불과함이 都市財政의 어려움을 단적으로 보여주고 있다.

최근의 한 研究⁽⁷⁾에서는 1991년까지의 地方財政需要 및 收入(一般會計 純計規模 기준)을

(4) 車靜植, “地方行政機能의 再定立과 效率的 財源配分方案”, 「國家豐算과 政策目標—1985年度」(韓國開發研究院), p. 123.

(5) 韓國地方行政研究所, 「地方行政機能分析에 관한 研究」(1985年).

(6) 財政自立度는 [(自體收入 ÷ 一般會計規模) × 100]으로 산출하고 있다.

(7) 拙稿, 「地方財政需要豫測 및 財源對策方案研究」(韓國地方行政研究院, 1986).

〈表 5〉 都市財政의 長期展望

(단위 : 억 원)

구 분 연 도	서울特別市			直轄市			一般市		
	需 要	收 入	過 不 足	需 要	收 入	過 不 足	需 要	收 入	過 不 足
'87	13,042	12,802	240	7,849	6,161	1,688	11,529	7,678	3,851
'88	14,174	14,150	24	8,585	6,812	1,773	12,975	8,423	4,552
'89	15,780	15,576	204	9,511	7,490	2,021	14,550	9,193	5,357
'90	17,713	17,091	622	10,552	8,221	2,331	16,284	9,994	6,290
'91	19,687	18,728	959	11,741	9,013	2,728	18,148	10,845	7,303
過不足合計 (1987~9.)	—	—	2,049	—	—	10,541	—	—	27,353

註) 一般會計 純計規模 기준임.

資料) 拙稿, 「地方財政需要豫測 및 財源對策方案 研究」(韓國地方行政研究院, 1986).

推計한 바 있는데 그 연구결과에 의하면 서울特別市와 3個 直轄市의 財政收支보다도 57個 一般市의 財政收支가 훨씬 악화될 전망에 있다. 즉, 〈表 5〉에서 보듯이 一般會計만을 고려 할 때 서울特別市의 財政過不足이 1991년에 가서 959억원, 直轄市가 총 2,728억원의 財政過不足이 발생할 것이라는 전망에 比하여, 一般市의 경우에는 총 7,303억원 정도의 財政過不足이 1991년에 발생할 것으로 추계되고 있다.

이처럼 都市財政上豫算의 不均衡이 불가피하게 일어나는 이유는 무엇인가? 몇 가지 요인을 分析하면 다음과 같다. 우선 무엇보다도 都市公共서비스의 供給費用이 급속히 증가되어 왔음은 주요 요인으로 지적할 수 있다. 1970년대에 들어와서 公共部門의 각종 서비스의 가격이 규칙적인 증폭으로 상승되어 온 것은 사실이며, 이렇게 된 것은 일반물가의 상승에 기인하기도 하지만 한편으로는 公共서비스의 生產性이 신속하게 향상되지 못한 것에도 그 원인을 찾을 수 있다. 우리나라의 산업구조가 점차 자본집약화 및 기술 향상이 이루어지고 있는 과정에서 주로 노동집약에 의존하고 있는 公共서비스의 生產性이 민간서비스의 生產性과 같은 속도로 향상되는 데에는 많은 제약이 따르게 됨은 어쩔 수 없는 일이다.⁽⁸⁾ 더욱이 市의 公共서비스가 教育·住宅·交通 등과 같은 優等財(superior goods)를 대상으로 하기 때문에 住民들의所得이 증가함에 따라 이러한 優等財貨의 需要는所得의 증가속도보다 더 빠른 속도로 증가하는 것이다. 다시 말하여 公共서비스 需要의所得彈力性(income elasticity of demand for public service)이 1보다 훨씬 크다고 하겠다. 결국 公共서비스의 가격(비용)은 계속 상승하고 있고 동시에 住民들의所得增加에 따른 公共서비스의 需要是 더욱 급속히 증가하게 되므로 都市財政이 이에 따라 대폭 확대되어야 하는데 財政收入이 이에 적절히 따르지 못함으로써 만성적인 赤字에 허덕이게 되는 것이다.⁽⁹⁾

(8) William J. Baumol, "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis," *American Economic Review* vol. 57(1967), pp. 415-426.

(9) 美國에서 인구 1만명 이상의 都市 302개를 대상으로 조사를 해 본 결과 모든 都市에서 共有세 출시가속도가 세입증가속도보다 빠름이 발견되었다. U.S. Congress, Joint Economic Committee,

또 다른 요인으로 도시 주변의 변두리지역에 의한 大都市榨取 가능성을 지적할 수 있다. 大都市榨取 猛(central city exploitation thesis)은 주로 美國에서 많이 논의되어 온 學說로서, 大都市 주변에 형성된 소규모 인접지역에 살고 있는 사람들은 大都市로부터 外部效果로서의 많은 혜택을 받으면서도 그 혜택에 대한 費用은 부담하지 않기 때문에 大都市의 財政이 점차 빙곤해 여진다는 주장이다. 예를 들어 인접지역에서 大都市로 출퇴근하는 사람들 때문에 각종 교통수단에 대한 시설투자액 및 교통요금에 대한 政府補助金 등이 증가하기 쉬운데 이러한 經費에 대하여 인접지역 주민들이 이를 직접적으로 부담하지 아니하므로 이것이 大都市財政의 압박요인으로 작용하고 있다는 것이다.

公共서비스에 대한 利用者數는 증가되면서도 이러한 서비스를 제공하는 데 드는 經費를 負擔하는 零의 數가 한정되어 있다면 財政運營에 문제가 될 수밖에 없다. 그러나 엄격히 말하여 便益과 費用을 동시에 고려하여 純 大都市費用(net central city costs)이 純 인접지역費用(net suburban costs)을 초과할 때에만 한하여 大都市착취가 발생한다고 봄이 타당하다.⁽¹⁰⁾ 그간 大都市榨取假說에 대하여 상당한 수의 많은 검증연구가 행하여졌는데 대부분이 假說을 기지하고 있다.⁽¹¹⁾

都市財政의 貧困을 타파하기 위하여서는 좀 더 탄력적이고 생산적인 財源調達手段을 강구할 수밖에 없다. 그리고 公共서비스를 제공함에 있어서의 生產性(productivity)을 더욱 향상시킴으로서 原價를 절감해야 할 것이며 동시에 사람들이 직접 이용하는 公共서비스 가운데서도 外部效果가 지나치게 강력한 것에 대해서는 中央政府로부터의 財政的 支援이 이루어져야 할 것이다.

3. 民間參與機會의 擴大

그동안 우리 經濟는 經濟成長에 힘입어 경제생활이 成熟의 단계로 접어들면서 住民들의 需要是 다양해지면서 고급화되어 가는 경향이 두드러지고 있다. 住民들의 自己實現欲求라는가 높은 차원의 서비스에 대한 需要是 서비스의 供給方法에 있어서 政府와 民間 사이의 역할분담을 새검토해야 할 단계에 이르렀다고 하겠다.

福祉國家의 입장에서 볼 때 社會의 正義의 실현을 위해서 政府가 市場經濟를 통하여 이루어질 수 있는 公共的 欲望을 충족시켜 주어야 한다. 그런데 사실 이러한 公共的 欲望의 충족은 中央政府보다는 地方政府 차원에서 더 용이하게 이루어질 수 있다. 地方自治團體라는 것이 본래 住民들의 福祉와 불가분의 관계를 맺고 있기 때문이다. 그러나 다양화·고급화되어 가는 住民需要를 地方自治團體가 단독으로 처리하기에는 供給能力 및 財政形편상

Subcommittee on Fiscal and Intergovernmental Policy, *Trends in the Fiscal Condition of Cities: 1978~1980* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1980).

(10) Werner Z. Hirsch, *Urban Economics* (Macmillan Publishing Co., 1984), ch. 8, pp. 244-245.

(11) 예를 들어 William B. Neenan, "Suburban-Central City Exploitation Thesis: One City's Tale," *National Tax Journal* 33 (1970), pp. 119-129.

어려운 일이 아닐 수 없으며, 여기서 公共部門에의 民間參與問題가 새롭게 제기된다. 더우기 최근 눈부시게 진행되고 있는 情報通信技術 등을 중심으로 한 기술혁신은 사회 전반에 걸쳐 커다란 변혁을 일으키고 있으며 이것이 앞으로 地域社會를 활성화시키는 큰 계기가 될 것인가, 여기에 民間參與의 필요성이 더욱 강조되는 것이다.

물론 政府와 民間間의 역할분담은 과거부터 여러 형태로 시도되어 왔다.例로서 地方公企業, 地方公社 혹은 地方公團을 설립하여 가격형성이 어느 정도 가능한 공공분야에 民間的經營方式을 도입함으로써 經營의 效率性을 추구하는 것이다. 이러한 公企業, 公社, 公團方式는 고도성장 하의 社會資本 형성에 크게 기여한 것은 사실이지만 한편 그 기능이 점차 경직화되어가면서 본래의 설립취지와는 어긋나게 投資의 效率을 저하시키고 있는 것도 사실이다. 이러한 이유로 外國에서는 대규모 개발프로젝트를 추진하는 데 公共·民間의 혼합방식이라고 할 수 있는 「第3섹터」(the third sector) 方式을 새로이 도입하여 지역개발의 견인차로서의 역할을 다하도록 시도하고 있다. 이에 한결음 더 나아가 外國에서는 公共部門에 대한 民間의 직접참여가 두드러지게 촉진되고 있다. 民間參與의 요청은 지금까지의 民間活動에 대한 政府의 지나친 규제와 政府財政規模의 과도한 팽창에 대한 반성이라는 차원에서 인식된 것이기도 하지만, 기본적으로는 기초적 서비스는 國家 또는 地方自治團體가 공급하여야 하나 보다 높은 수준의 서비스는 受益者負擔 등으로 民間部門에 맡기는 것이 더 효율적이고, 비록 費用은 公共部門이 부담하더라도 供給의 主力은 民間을 활용하는 것이 능률적이라는 思考에 기초하고 있는 것이다.⁽¹²⁾

IV. 財源調達手段

都市財政의 재원조달 방안에 관하여서는 그동안 여러 가지 방향에서의 연구와 검토가 있어 왔으나 아직 뚜렷한 어떤 결정적인 합의를 본 적은 없다. 지금까지 논의되어 온 것의 공통적인 見解라면 地方의 自主財源을 확충시켜야 한다는 것이다. 〈表 3〉, 〈表 4〉 및 〈表 5〉를 종합적으로 살펴 볼 때 都市財政은 道·郡의 財政에 비하여 월등히 높게 自體財源인 地方稅와 稅外收入에 의존하여 왔음을 알 수 있다. 自體財源을 확대하기 위하여서는 新稅源을 개발하여야 한다는 필요성이 인정되지만, 이에 앞서 租稅體系의 合理化라는 차원에서 國稅와 地方稅間의 재조정이 이루어져야 하며 이렇게 조정된 地方稅體系下에서 기존의 地方稅制를 어떻게 補強시킬 것인가를 강구하여야 한다.

國稅와 地方稅間의 조정은 地方自治制 실시와 더불어 불가피하게 제기되는 문제로서 앞에서 언급한 中央과 地方間의 기능배분이 확정되고 中央과 地方이 분담하여야 할 經費分擔 몫이 결정될 때 보다 분명한 調整方向이 세워질 수 있다. 一般論의으로 말하여 國稅와 地

(12) E.S Savas, *Privatizing the Public Sector* (Chathan House, 1983), pp. 24-52.

方稅 간의 조정은 地方財政能力을 강화함으로써 실질적으로 지방재정의 자립수준을 높이고地方의 自律性을 제고하는 데 그 목적을 두어야 하며 나아가서 地方財政의 地域的 不均衡을 해소하는 데에도 一役을 담당할 수 있어야 한다.

이렇게 한다면 현재의 國稅中에서 地域經濟活動과 직결되어 있고 稅源이 지역적으로 고르게 분포되어 있으면서 應益性의 原則이 비교적 잘 적용되며 稅務行政上으로 지방정부에 적합한 單純稅源인 그러한 稅目이 地方稅로 고려될 수 있을 것이다.

현재 地方稅로 이양시키는 데 어느 정도 합의된 對象稅目은 ① 農地稅收가 격감되면서 담배專賣金 中의 일부를 담배販賣稅라는 명목으로 地方稅源에 배분하고 있는데 이 配分을 확대시키는 것, ② 電話稅를 地方稅로 이양시키는 것이다.⁽¹³⁾ 이 두 가지 稅源의 1986年豫算上의 금액은 前者が 836억 원, 後者が 2,015억 원으로서 합계 2,851억 원에 달하고 있다. 이부에도 아직 합의되지 않았고 합의될 가능성도 매우 희박하지만 그동안 꾸준히 제기 되어 온 對象稅目으로는 ① 酒稅中 潤・藥・燒酒分, ② 附加價值稅中 유홍음식점, 소매업, 숙박업의 해당분을 지방세로 이양하는 것인데 이 두 稅目의 1986년도 稅額推計는 각기 1,050억 원과 1,350억 원에 달한다.⁽¹⁴⁾ 이러한 稅目이 실제로 어떻게 결말이 날 것인지는 아직 未定이나 都市財政에 미흡하나마 일차적인 활력을 불어 넣어 줄 것은 틀림없다.

1. 財產稅制의 改善

그러나 國稅・地方稅의 조정에 못지 않게 중요한 것은 기존의 主力財源들을 보완하고 개선시키는 일이다. 地方政府는 크게 나누어 租稅, 使用者負擔金(user charge), 그리고 地方債의 세 가지 財源中 어느것에 더 역점을 둘 것인가를 결정하여야 한다. 地方稅 가운데서는 핵심적 1 稅源(tax sources)이 어떠한 것인가를 선택하여야 한다. 效率性基準에 의하면 財產과 관계된 公共서비스를 위해서는 物稅에 의존하고 사람과 직접 관련된 公共서비스를 위해서는 人稅에 의존하는 것이 원칙이다. 그런데 사람과 직접 관련된 公共서비스를 人稅를 통해 제공할 때는 그 稅目을 衡平上 國稅의 범주로 하는 것이 더 바람직할 것이고, 따라서 이러한 公共서비스는 상당부분이 依存財源인 地方交付金 및 國庫補助金으로 충당될 수 있을 것이다.⁽¹⁵⁾ 이렇게 보면 地方稅의 주요 稅源은 物稅, 특히 土地와 관련된 財產稅가 될 것이다. 土地・建物을 중심으로 하는 實質財產稅(real property tax)는 과세대상이 지역 간에 자유로이 이동할 수 없다는 이유에서도 地方稅의 주요 稅源이 되어 왔다.⁽¹⁶⁾ 우리나라의 1970년 地方稅 구조를 보면 取得稅가 전체 地方稅收入의 33.3%를 차지하였고 그 다음으로 財產稅가 12.0%를 차지하였다. 1985년豫算에서는 取得稅가 22.0%, 1977년에 地方稅로 부입한 登錄稅가 21.5%를 차지하고 있으며 財產稅는 13.6%를 차지하고 있다.

(13) 地方自治制 財政實務作業團, 「地方財政運用方式의 改善方案」(1986. 5. 内部資料임).

(14) 上揭書.

(15) Werner Z. Hirsch, *op. cit.*, p. 236.

(16) 拙稿 「現代財政學」(博英社, 1984), p. 309.

取得稅，登錄稅，財產稅는 모두 재산과 관련된 租稅이나 取得稅와 登錄稅의 비중이 財產稅의 비중보다 월등 높음을 알 수 있다。財產稅의 比重은 지난 10여년 동안 계속 강화되긴 하였으나 아직도 상대적으로 미약하다。⁽¹⁷⁾ 위와 같은 地方稅收構造는 地方財政 특히 都市財政에서 몇 가지 문제를 야기시킬 수 있다。⁽¹⁸⁾ 우선 지적될 수 있는 것은 地方稅가 不動產景氣에 따라 심한 기복을 보이는 현상이 초래된다는 것이다。지금까지 地方稅收 총액의 변동율이 约目 GNP의 변동율보다 더 심한 기복을 나타내 왔는데 그 이유는 不動產景氣가 그만큼 큰 진폭으로 변동되었기 때문이다。이러한 현상은 地方財政의 안정성을 저해하는 요인이 될 뿐만 아니라 국가巨視政策의 측면에서도 바람직하지 못하다。또 다른 문제점으로는 我國 나라 地方稅收構造가 地價上昇이나 不動產去來에 의존하고 있으므로 都市地域과 農漁村地或 간의 財政能力의 차이를 더욱 확대시키게 된다는 것이다。이러한 현상을 줄이기 위해선 稅制를 부동산거래활동과 관련시키기보다는 財產의 保有와 生產性에 관련시켜 운영하는 것이 보다 바람직하다고 하겠다。이 모든 것이 財產稅의 역할이 크게 증대되지 않으면 안 됨을 시사하는 것이다。

現行 財產稅는 稅率, 評價方法, 空閑地의 개념 등 몇 가지 문제점이 지적되어 왔다。얼마 전 서·울특별시가 소위 「財產稅 과동」을 경험하기는 했지만 사실 우리나라의 財產稅가 전반적으로 낮게 책정되어 있다는 것은 부인할 수 없다。이는 稅率이 낮은 것도 있지만 이보다도 土地 및 建物의 時價評價額이 실세에 훨씬 못미치기 때문이다。특히 土地에 대한 財產稅의 稹課는 土地의 保有를 촉진하고 방만한 이용을 부채질하는 결과를 낳고 있는 것이다。따라서 税率의 累進性을 확대·조정하고 評價額을 실세에 어느 정도 접근시킬과 동시에, 空閑地 및 非業務用土地에 대한 요건을 강화하여 토지활용을 유도함으로써 土地의 生產性을 증대시킬 필요가 있다。

그러나 長期의 으로는 綜合所得稅制의 정착과 더불어 이에 벼금가는 綜合的인 財產稅制를 도입하여야 할 것이다。물론 物的 課稅體系로 되어 있는 현행 財產稅를 人的 課稅體系로 개편한다는 것은 그리 용이한 일은 아니다。더우기 綜合財產稅가 성공하기 위해서는 地籍電算化가 이루어져야 하고 登記制度가 개선되어 財產의 實所有者가 정확히 파악되어야 할 뿐만 아니라 公的 地價體系가 개선되어 이를 통해 地價管理가 효과적으로 이루어질 수 있어야 한다。⁽¹⁹⁾

따라서 綜合財產稅의 대상을 우선 土地에만 한정시키고 人的 課稅로의 전환도 단계적으

(17) 財產稅收入을 국제적으로 비교해 보아도 우리나라에는 미약하다。1981年에 우리나라 財產稅收入의 約 GNP比重이 0.36%이었는데 日本과 대단은 각각 1.20%와 1.18%(土地增加稅를 포함하면 2.56%)이었다。

(18) 郭泰元, “地方財政의 推移와 1985年度 地方自治團體豫算分析”, 「國家豫豫과 政策目標—1985年度」(韓國開發研究院, 1986).

(19) 國土開發研究院, 「綜合土地政策에 관한 研究」, 國土研究, 84-12 (1984), p. 123.

로 실시하여 새로운 제도의 도입이 가져 올 충격을 최소화시킴이 타당할 것이다.⁽²⁰⁾ 綜合財產稅(総合地稅)가 실현될 경우 財產稅를 國稅로 이관하고 그 대신 地方財政交付率을 높혀 주는 방안이 거론될 수 있다. 그러나 財產稅가 전통적으로 地方稅로 존속되어 왔다는 점을 감안할 때 이를 地方稅로 존속시키면서 稅務行政上의 제 문제점을 극복할 수 있는 기술적 방안을 모색해야 한다. 徵收權은 土地所有者의 주소지를 관할하는 地方自治團體의 長이 관장하고 中央政府는 관리기관으로서 지역 간 稅收配分의 조정역할을 하는 방안을 생각할 수 있다. 혹은 그 徵收權을 분리하여 地方自治團體는 그 소관 土地에 대하여 1차 財產稅^을 현행처럼 과세하고, 人的 累進稅는 中央政府가 통합, 累進課稅하고 이를 다시 地方讓與稅로 地方自治團體에 배분하는 방법도 생각할 수 있을 것이다.

2. 開發利益還收를 위한 稅制改編

都市財政의 財源調達과 관련하여 빼놓을 수 없는 것은 開發利益을 환수하는 방안이다. 현행 開發利益의 還收機能을 갖고 있는 것으로 대표적인 것은 國稅인 讓渡所得稅와 非課稅方法으로서 地方稅外收入인 受益者負擔金이 있다. 그러나 현행 讓渡所得稅는 開發利益의 환수기능과 간접적인 관련이 있을 뿐 그 본래의 목적은 投機의 抑制에 있다. 또한 현행 受益者負擔金制는 公共投資事業의 비용조달에 근본적인 목적이 있는 것으로서 실제 운용되고 있는 것도 道路事業에 불과하므로 開發利益의 환수기능에는 훨씬 미흡한 것이다.⁽²¹⁾

그러므로 開發利益의 還收機能을 효과적으로 이해하기 위해서는 현행 讓渡所得稅를 개편한 새로운 稅制의 도입이 필요하다고 하겠다.⁽²²⁾ 이 稅의 명칭을 開發利益稅라 할 수 있으며 또는 대안에서 부르고 있는 것과 동일한 이름인 土地增價稅라고 할 수도 있을 것이다. 이 稅의 가장 중요한 특성은 土地를 보유함으로써 발생한 增價分(開發利益)이 소득으로 실현될 때 조세적 방법으로 환수한다는 것이다. 즉 開發利益이 발생하더라도 土地所有權의 처분이 있다 대까지 유보하였다가 양도로 인하여 開發利益(土地增加分)이 사실상 所得으로 실현되었을 때 환수하도록 하는 것이다. 실현된 開發利益에 대하여서만 課稅한다는 데서 未實現利益을 課稅對象으로 하고 있는 受益者負擔金制와 본질적으로 구별된다. 開發利益으로 환수된 것은 이를 開發基金으로 귀속시키고 이를 基金化하여 이 基金을 開發損失의 보상과 土地의 開發에 재투자할 수 있도록 함이 옳을 것이다.

國稅인 現行 讓渡所得稅를 개편하고 이를 地方稅化한 開發利益稅(혹은 土地增加稅)로 전환할 때 쟁점이 될 수 있는 과제는 두 가지로 요약된다. 첫째는 讓渡所得稅制 가운데 建物分은 계속 남아 있게 된다는 문제이며, 둘째로는 稅收의 지역평재현상이 심하여 지역 간의 財政不均衡이 더욱 심화될 수 있다는 우려이다. 첫 번째 문제는 制度의 효율적 운영을 위

(20) 上揭書, pp. 135-139.

(21) 1982 年 地方自治團體의 總 稅收에서 受益者 負擔金이 차지하는 比重은 0.14%에 불과하였다.

(22) 여기서는 國土開發研究院, 「総合土地政策에 관한 研究」, 國土研 84-12(1984)에서의 연구결과를 주로 인용한다.

하여 建物分도 地方稅化하고 算定은 별개로 하더라도 開發利益稅(혹은 土地增價稅)와 동시에 부과·징수하는 것이 합리적일 것이다. 두 번째 문제는 앞에서의 綜合財產稅(綜合土地稅) 경一에서도 언급된 것으로 결국 中央政府가 지역 간의 稅收調整 및 財政不均衡 해소에 조정자로서의 역할을 담당하여야 할 것이다. 이것은 완전한 地方自治制의 정신에 위배되는 것이 될 만지는 몰라도 우리나라의 현실적 여건에 비추어 어쩔 수 없는 일로 받아들여져야 할 것이다. 현행 讓渡所得稅가 國稅中 차지하는 비중이 그리 높지 못할 뿐 아니라 그 운용 면에서도 효율적이지 못하다는 비난이 있어 왔기에 차제에 이를 개편하는 것이 바람직하다고 생각된다. ⁽²³⁾

3. 地方債制度의 改善

都市財政에 있어서 地方債는 資本形成 및 資本財購入에 중요한 역할을 담당하게 되며, 民資의 劇員이라는 의미에서도 地方債制度의 활용이 높이 평가되고 있다. 그러나 우리나라의 地方債 실적은 규모, 기간, 지방재정기여도 등의 여러 가지 면에서 미약하다. 그것은 地方財政 之用의 기본 원칙이 地方財政의健全性을 유지한다는 이유로 歲出은 원칙적으로 地方債 또는 借入金 이외의 歲入으로 충당하고 부득이한 경우에 승인을 받는 범위 안에서 地方債 또는 借入金을 활용케 한다는 非募債主義를 채택하고 있기 때문이기도 하다. ⁽²⁴⁾ 우리나라의 주요 도시가 운영하고 있는 地方公企業의 資產에 대한 負債比率이 대체로 20% 미만에 머물러 있는데 ⁽²⁵⁾, 이는 地方公企業의 財務構造가 건실하다는 뜻으로 해석될 수도 있겠지만 흥미로운 地方債에 의한 財源動員이 그만큼 원활치 못하다는 증거이기도 하다.

地方債制度가 활용되려면 우선 地方自治制의 확립이 선행되어 스스로 그 소요자금의 일부를 公債로써 뒷받침하고자 하는 意志가 있어야 할 것이다. 또한 地方公債의 적정한 利子率水準과 流動性이 보장됨으로써 증권시장에서 地方債가 원활히 소화될 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서 證券市場의活性화가 선행되고 證券去來風土가 정착되어야 함은 재론의 여지가 없다고 하겠다.

V. 公共서비스 供給에의 民間參與

1. 民間參與에 대한 基本的 思考方式

한정된 資源을 활용하여 公共目的을 달성하기 위하여 보다合理的이고 投資效果가 큰 방향으로 資源이 배분되어야 함은 당연하다. 이러한 기본적인 원칙과 앞에서 서술한 住民環境 및 與件의 변화를 고려할 때 地域開發을 위한 公共事業推進에 民間의 參與를 적극 권장

(23) 1984年과 1985년의 양도소득세가 國稅에서 차지한 비중은 각각 0.91%와 0.78%에 불과하였다.

(24) 李昌朱 “地方債運用의 現況과 問題點”, 「地方財政」(1982. 11).

(25) 金柱亂, “地方公企業의 育成과 地方債”, 「地方財政」(1982. 11).

하여야 할 필요를 느끼게 된다. 기초적인 公共서비스는 國家 또는 地方公共團體가 계속 공급하여야 하겠지만 보다 높은 차원의 고급서비스는 民間部門에 맡김이 옳을 것이다.

民間參與이 있어서 다음과 같은 측면이 더욱 충실히 고려되어야 할 것이다.

① 目的의 明確性과 普遍性

지역주민은 위해 「무엇을 줄 것인가」「왜 주는가」라는 理念 및 目的을 보다 구체적으로 제시하고 그 실현가능성을 명백히 밝히는 것이 중요하다. 또한 그 목적에는 참된 公共성을 가지고 住民들의 폭넓은 지지를 받을 수 있는 普遍性이 내포되어 있어야 한다.

② 計劃의 自主性

지역계획, 도시계획, 커뮤니티(community)계획 등을 추진할 때 그 推進體가 누구이든 간에 그것이 명확한 責任所在와 自主性을 가지고 진행되어야 할 것이다. 政府는 각 지역의 이니셔티브(initiative)를 최대한 존중하고 地域의 自主的 發展努力을 지원하는 데 인색하여서는 안될 것이다.

③ 受益者 費用負擔原則

住民의 應益負擔能力의 向上에 따라 公共서비스에 있어서 앞으로는 受益者에 의한 費用負擔原則을 한층 중시할 필요가 있다. 公共서비스가 無償 혹은 低廉한 가격으로 제공될 때 과잉수요를 발생시켜 資源의 낭비를 초래하며 公共財供給主體의 非效率的 經營을 불러 일으킬 수 있는 것이다. 公共財 및 公共서비스에 있어서 價格策定이 가능한 것은 적극적으로 市場機構를 통해 공급해야 할 것이다.

④ 效率性의 重視

公共事業이나 開發프로젝트를 추진하는 데 있어 效率性에 대하여 종래 이상의 배려가 요구된다. 公共事業에 있어 公益性과 效率性이 서로 排他的인 관계에 놓여 있는 경우가 흔히 있다. 그러나 地域開發의 측면에서는 이 兩者間의 관계가 배타적이기보다는 相互補完의 경우가 더 많다. 예를 들어 公共施設을 長期間에 걸쳐 效率的으로 운영·관리함으로써 많은 地域住民들이 이를 활용하도록 할 때 비로소 진정한 公益性이 발휘되는 것이다. 公共施設을 비효율적으로 관리함으로써 運營赤字가 발생하고 이를 세금 등으로 补填하고자 할 때에는 궁극적으로 公益性 자체가 파괴되는 것이다. 또한 公共事業과 開發프로젝트를 추진하는 데 있어서 需要豫測을 정확히 하여 실제의 需要가 얼마만큼 존재하는지의 여부를 냉정하게 파악하는 것이 매우 중요하다. 과거 事業推進에 치명적인 失敗가 있었다면 그것은 대개 實需要를 정확히 파악하지 못한 데에 기인하고 있다.

2. 民間參與方法

그러면 民間部門에서 公共財 및 公共서비스 공급에 참여하는 방법들이 어떠한 형태로 이루어질 수 있는 가를 살펴 보자. 대략 4가지 참여방법을 생각할 수 있다. ⁽²⁶⁾

(26) D. Fisk and T. Muller, *Private Provision of Public Services* (The Urban Institute, 1978).

① 民間에서의 公共事業 直接施行

도시 고속철도, 전력, 항공 등의 公共事業을 民間部門이 직접 建設하고 運營하는 것이 이 경우에 해당된다. 民間部門이 公共事業을 직접 시행하는 데 있어서 이들의 참가의욕을 고취할 때 있는 방안들을 몇 가지 지적하면 다음과 같다.

첫째 民間이 參與하는 데 있어 土地獲得問題가 커다란 애로사항으로 제기될 것이다. 이에 대한 對策으로 國有地의 유효적절한 利用策이 강구되어야 할 것이다. 民間에 대하여 土地拂下나 곤란한 경우에는 土地所有權의 변경을 가하지 않은 借地 혹은 信託制度의 활용도 하나의 代案이 될 것이다.

둘째, 民間이 公共事業을 직접 운용할 때 社會의 公共性・安定性을 고려하여 政府로부터의 각종 規制가 불가피하게 된다. 그러나 국민의 침된 욕구에 부응한다는 의미에서 앞으로는 政府規制에 대한 再認識이 이루어져야 할 것이다.

세째, 民間部門에 있어서 가장 현실적인 관심사항은 역시 事業으로부터 기대되는 投資效果 즉 經濟性이다. 따라서 經濟性이 떨어지는 것을 막을 수 있는 가능한 범위 내에서의 公的 補助制度를 마련하는 것이 중요하다. 事業體에 대한 合理的인 政策金融이라든가 稅制上의 혜택이 마련될 수 있으며, 필요하다면 費用의 일부를 公共部門이 負擔할 수도 있는 것이다.

네째, 住民이 자신의 창조적이고 자조적인 노력에 의해 커뮤니티(community)의 일원으로서의 가치를 확인하고, 보다 좋은 지역사회를 구축해 가도록 住民의 자발적인 참가의욕을 북돋나 주는 장치가 마련되어야 할 것이다.

② 公共事業에 있어서의 民間資金의 活用

公共部門에서 財政構造의 악화로 公的 資金을 조달하는 데에 점점 그 한계가 나타나고 있다. 이 때문에 公共部門에서도 資金調達의 다양화를 도모하는 등 많은 노력을 하고 있지만 이와 더불어 民間資金을 직접 폭넓게 활용하는 시도가 民間의 公共事業參與方法의 하나로 중요하게 대두된다. 政府保證債發行, 公社・公團의 債券發行, 民間借入 등이 그例이다. 또한 國民信託基金(national trust fund)과 같은 형태의 자금도 생각할 수 있다.

③ 民間に의 事務委託

政府나 公社・公團에서 그 운영의 효율화를 꾀하기 위하여 民間企業에서 행하는 것과 유사한 경의 방식을 도입한다든가, 아니면 民間に에게 업무의 전부 혹은 일부를 委託하는 방법을 생각할 수 있다. 예를 들어 費用節減과 서비스의 質 향상을 위해 쓰레기수거업무, 각종 검사업무 등을 民間に에게 委託하는 것을 뜻한다. 또한 公共施設의 委託管理를 통해 施設을 효율적으로 운영케 하는 것도 이 범주에 속한다.

④ 公共・民間混合事業(第3섹터)

지금까지 전국적 규모의 國土基盤整備事業이라든가 電氣通信事業 등은 公社・公團에 의

해 수행되어 왔다. 앞으로도 國土의 一括的인 整備라는 관점에서 볼 때 이러한 방식은 계속될 것이라고 생각되지만 일정 수준의 公共性을 확보한 후에 서비스의 質的 水準과 運營의 效率化를 위하여 民營화가 가능한 사업은 점차 民營화시켜야 할 줄 안다. 선진 외국에서도 이러한 사고에 기초를 두어 鐵道, 電氣, 電話 분야 등에 이미 民營화가 이루어지고 있음은 周知의 事實이다.

地域內에서 네트워크(network)設定을 위해 추진되는 여러 가지 교통·통신사업의 경우에는 그 便益이 미치는 效果가 좁고 地域單位內에서의 受益者負擔原則의 적용이 비교적 용이 하므로 선진 외국에서는 이 분야에 第3섹터化(公共·民間混合形態)가 크게 형성되고 있다. 그러나 그 실제 운영에서는 公共部門의介入이 너무 강하여 經營의 自主性을 확보하기 어렵고 責任體制가 모호하며 經營의 인센티브(incentives)가 희박하고 동시에 적절한 人材를 확보하기가 어려운 문제점들을 노출시키고 있다. 따라서 第3섹터가 원활하게 그 기능을 발휘하기 위하여는 民間으로부터의 우수한 經營者의 등용과 經營責任者の明確性 확보, 公共部門에서의 과도한 經營介入의 排除 등이 실현되어야 할 것이다.

3. 公共財 供給의 패턴(pattern)

다음으로 公共財 및 公共서비스를 事業主體別 供給形態로 분류해 보면 다음의 5가지 패턴(pattern)으로 나누어진다.

① 公共供給型

公共部門에서 직접 供給하는 형태로서 國家 및 地方公共團體가 供給하는 直轄型과 政府現業機關 및 公社 등에서 공급하는 公企業型으로 다시 분류될 수 있다. 直轄型은 國防, 警察, 消防 등 民間部門에서 공급하기 곤란한 財貨, 다시 말하여 公共財의 特性으로 市場의 價格機構를 통해 공급이 곤란한 財貨가 여기에 속한다. 公企業型은 일단 價格設定이 가능한 財貨이나 公共性 때문에 政府의 現業機關에서 공급되는 것으로 우편, 전화, 고속도로, 상·하수도 등이 여기에 속한다.

② 公共·民間 共存型

公共部門과 民間部門이 동시에 특정 財貨 및 서비스를 공급하고 있는 패턴(pattern)으로兩者的 관계는 共存狀態에 있다고 할 수 있다. 이런 財貨 가운데서 기본적으로는 民間部門에 의해 공급되어지지만 政策的 理由 때문에 公共部門에서도 그 공급에 관여하는 경우가 많다. 그例로서 병원, 대학, 미술관, 양로원(복지시설) 등을 들 수 있다.

③ 公共·民間 協力型

公共部門과 民間部門이 힘을 합쳐 함께 특정 財貨 및 서비스를 공급하는 경우로서兩者的 協力形態는 事業分擔型, 資金分擔型, 誘導型 등으로 크게 나눌 수 있다.

事業分擔型은 公共部門과 民間部門이 협력하여 기반정비는 공공부문이 맡고 전물 및 시설의 건설은 민간부문이 맡는 大規模複合프로젝트의 경우가 이에 속한다. 資金分擔型은 民

間部門。事業의 資金을 分擔하든지 또는 簡接 資本參加로 설립한 「第3섹터」를 통해 公共 서비스를 공급하는 패턴을 지칭한다. 誘導型은 事業主體는 어디까지나 民間部門이지만 公共部門에서 財政支援을 통해 해당 公共財 공급을 유도하고 장려하는 경우이다. 誘導型의 구체적例로서는 市街地 再開發事業, 文化財保護事業 등을 들 수 있다.

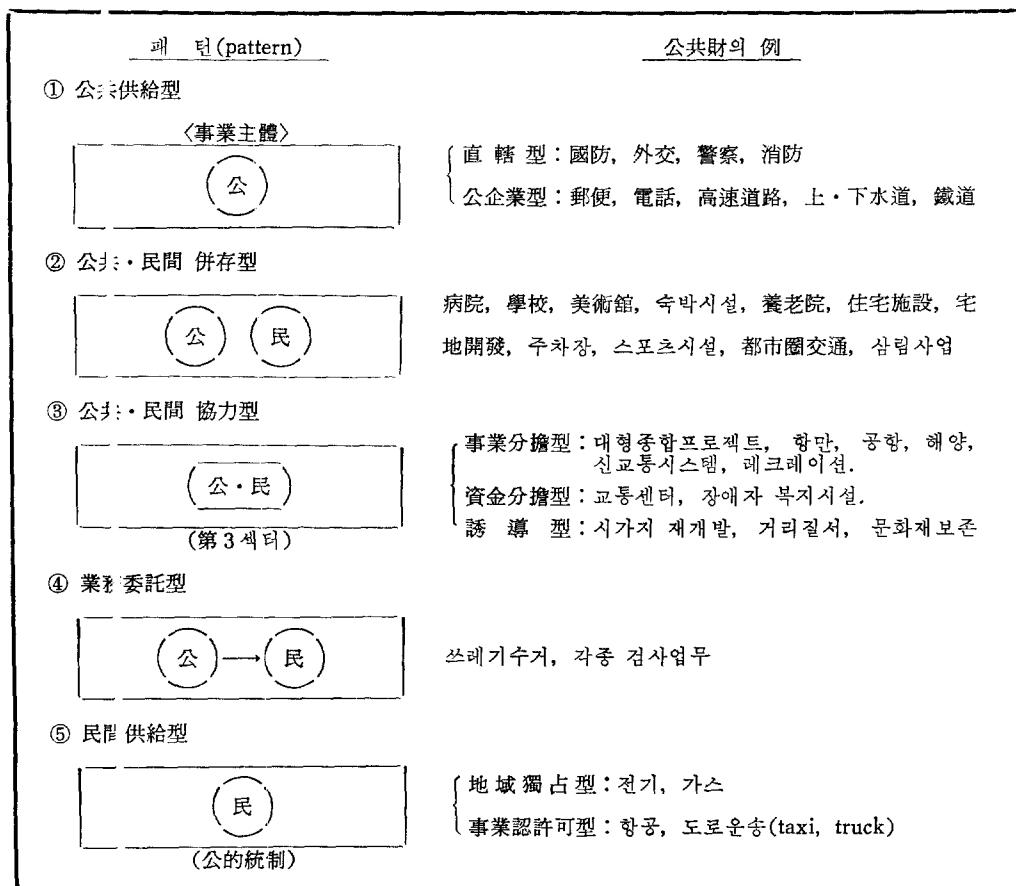
④ 業務委託型

公共部門이 통상하고 있는 公共서비스 공급업무의 전부 또는 일부를 民間部門에 委託하여 공급하는 패턴(pattern)이다.例로서 쓰레기수거, 각종 검사업무, 그리고 公共施設維持管理 등을 들 수 있다.

⑤ 民間供給型

民間部門이 事業主體가 되어 공급하는 패턴으로서 이때 중요한 것은 公共部門으로부터의 規制가 어느 정도인가이다. 통상 전력, 가스(gas) 등과 같은 地域獨占型의 公共財에 대해서는 料理決定, 事業運營計劃 등의 주요 사항에 관하여 직접적인 公的 統制를 가한다. 항

〈그림 1〉 公共財 供給패턴(pattern)



공, 도로운수(taxi, truck) 등과 같은 公共서비스에 대해서는 안정성, 신뢰성, 공익성 등을 감안하여 事業認許可 形態의 公的 統制를 가하는 것이 일반적인 경향이라 하겠다.

以上の 다섯 가지 供給패턴(pattern)을 그림으로 다시 요약하면 <그림 1>과 같다.

4. 民間參與가 期待되는 分野

그러면 앞으로 적극적인 民間參與가 기대되는 분야를 대상으로 기본적인 推進方向을 살펴 보자.⁽²⁷⁾ 民間參與가 기대되는 分野로는 生活環境整備分野, 國土基盤造成分野, 地域產業振興分野 그리고 國土資源의 利用과 保全分野의 이러한 4分野로 나누어 고찰하고자 한다.

(1) 生活環境整備

① 都市開發

우리나라의 都市化는 美先進國과는 比할 수 없을 정도의 빠른 속도로 진전되고 있으며 都市의 人口集中現象도 현저하게 빠른 편이다. 이와 같은 급속한 都市化의 進展에 있어서 公共部門에서 道路, 上・下水道, 公園 등의 都市基盤整備事業에 상당한 노력을 하고 있다고 하지만 都市形成에 있어서 公共部門의 역할에는 限界가 있기 마련이다. 事務室用 빌딩, 住居施設, 宅地開發, 駐車場 등 民間部門이 都市形成에 있어 관여하여야 할 부분이 한두 가지가 아니다. 더욱이 都市人口의 增加에 따른 계속적인 都市開發需要는 民間部門의 적극적인 參與를 요구하고 있다. 民間主導에 의한 都市形成은 자칫 무질서한 都市化, 화재 예방에 대한 취약성, 교통혼잡, 地價의 폭등 등 많은 問題點을 야기할 가능성은 내포하고 있지만 都市計劃과 긴밀히 연결된다면 良質의 都市環境을 창조하는데 있어서 커다란 역할을 수행할 수 있을 것이다.

都市再開發事業은 그동안 經濟性 등의 측면에서 公共部門이 중심이 되어 행하여져 왔으나 앞으로 特定住宅・市街地綜合整備라든가 大規模 新都市形成에 있어서 민간의 적극적인 참여가 기대된다. 또한 都市의 休息場所인 公園 등을 보면 都市公園은 제도上 公共部門이 공급하고 있지만 그 公園內 施設에 관해서는 民間部門에 의해 건설되고 운영됨을 보게 되는데 앞으로 이러한 분야에서 더욱 民間參與의 活性화가 기대된다.

② 社會福祉서비스

社會福祉서비스分野는 현재에도 민간이 많이 참여하고 있는 분야이다. 중요한 것을 살펴 보면 다음과 같다.

i) 老人福祉

앞으로 高齢化社會로의 이행과 관련하여 老人福祉가 커다란 社會問題로 대두하게 될 것이다. 지금까지 住居에 어려움을 겪고 있는 貧民老人階層을 위한 시설수용형의 福祉事業이

(27) 여기서 提시하고 있는 分野는 日本의 事例를 살펴 본 후 우리나라에 적용될 수 있다고 생각되는 것을 나열한 것이다. 美國의 사례를 중심으로 우리나라 都市에의 적용가능성을 살펴 본 研究로는 金源, “都市公共서비스의 民間供給理論과 그 適用可能性에 관한 研究”, 國土計劃, 第20卷, 第1號(1985. 6), pp. 41-61를 참조할 것.

地方公共團體나 社會慈善團體에 의해 간간이 행하여져 왔지만 그 수준은 너무나 빈약하다. 앞으로는 좀 더 쾌적한 住居施設을 갖춘 有料養老院이라든가 老人們을 위해 베풀 수 있는 여러 가지 서비스를 民間部門에서 담당할 수 있을 것이다. 동시에 高齡者에 대한 就業機會를 확보할 수 있는 대책이 公共部門과 民間部門에 共히 중요한 과제로 등장되어야 할 것이다.

ii) 障碍者 및 兒童福祉

障礙者福祉問題는 이들을 一般勞動市場에 고용시키는 문제와 이들을 보호할 수 있는 제도적 地位를 마련하는 것으로 구별된다. 이들을 一般勞動市場에 고용시키기 위해서는 公共・民間을 불문하고 一定率의 雇傭義務를 가지도록 하는 法的 制度가 필요한데 이 점에서 民間部門으로부터의 적극적 協助가 요망될 수밖에 없다. 兒童福祉는 보육원(탁아소)이 중심이 되 것이다. 외국에서는 보육원에 대한 수요가 감소하는 경향이 있지만 우리나라에서는 핵가족의 진전과 맞벌이 부부의 확대 등으로 보육원에 대한 需要가 더욱 증가할 것으로 예상된다.

iii) 醫療・保健

이 둘에는 현재에도 民間部門의 참가가 두드러지고 있다. 앞으로는豫防醫學의 관점에서 각종 醫療豫防 및 檢診機能을 가진 保健센터라든가 건강운동, 건강유지・증진을 도모하는 健康增進센터 같은 것이 公共部門과 民間分野에서 共히 적극 추진될 수 있을 것이다.

iv) 教育・文化

教育・科學에 대한 社會慈善團體의 支援이 강화됨은 물론이고 이에 대한 民間投資가 적극 推進되어야 한다.

文化サービス 중에는 言論機關에서 文化센터를 운영한다든가 백화점에서 미술관・박물관을併行하게 운영하는 등 民間部門에서의 서비스 창출이 다양하다. 다만 이러한 私設文化施設이 公共서비스를 1次目的으로 하기보다는 자신의 선전, 관광산업, 판매효과 등 企業의 인목적을 지니고 있는 경우가 많은 것이 문제점으로 될 수 있겠다. 앞으로 地方公共團體와의 협조 하에 高度의 情報를 제공하는 시설, 전문도서관, 문화재보호, 자연보호 등에 民間의 역할이 더욱 기대된다.

v) 레크리에이션

국가 혹은 지방공공단체는 국민에게 低廉하고 良識의 餘暇機會를 제공하기 위하여 대규모 레크리에이션기지, 국립공원, 운동경기장 등의 정비를 도모하고 있다. 民間部門은 기본적으로 규모라든가 요금面에서 公共部門에 비해 불리한 위치에 있다. 그러나 公共部門에서는 시설나용 및 운영의 硬直性 때문에 그 利用度가 반드시 높다고 장담할 수는 없다. 앞으로 民間部門에서 公共部門의 취약점을 보완하고 서비스의 質을 높이는 次元에서 이 분야에의 적극적인 참여가 기대된다.

(2) 國土基盤造成

國土基盤造成分野에서는 주로 交通·通信網의 경비가 이에 해당된다. 본래 交通·通信分野는 公共性이 매우 높고 短期間內에 投資回收가 힘들 뿐만 아니라 각종 위험이 존재하고 있으므로 國家·公社 등의 公共部門에서 事業運營이 이루어지고 있다. 따라서 民間部門이 참여할 수 있는 분야는 일부 분야에 한정되어 있다고 하겠다. 이들을 소개하면 다음과 같다.

① 道 路

도로경비는 대부분의 나라에서 公共部門이 맡고 있으나例外的으로 프랑스에서는 自動車道路建設 및 運營을 認可會社에 맡기고 있으며, 日本에서는 道路運送法에 따라 自動車道의 일부를 民間事業으로 하고 있으나 경영이 상당히 악화되고 있는 것 같다. 앞으로 大都市圈 및 地方中心都市와 그 주변에 있어서의 교통혼잡을 완화하기 위하여 都市高速道路, 環狀道路(by-pass)의 건설 등이 중요한데 이들의 대부분은 公共部門에서 맡아야 하나 民間資金의 導入도 적극 추진하여 효율적인 경비를 도모할 필요가 있다.

② 鐵 道

美國에서 화물수송 중심의 民營鐵道가 운영되고 있고, 日本에서는 全體鐵道網의 20% 정도인 약 6천km가 民間鐵道로서 大都市圈을 중심으로 통근·통학노선에 특화하여 효율적으로 大量旅客輸送의 역할을 담당하고 있다.

③ 港 澳

港灣施設事務은 기본적으로는 公共部門의 事業이지만 특정 산업과 관련한 항만사업에서의 수역시설, 외곽시설 등에 있어서는 受益者負擔原則이 분명히 적용되어질 수 있다. 또한 物資輸送의合理化, 선박항행의 安全確保, 화재방지시설의 추진 등에 民間이 참여할 수 있을 것이다.

④ 空 港

民間이 참여할 수 있는 事業으로는 非公共用私設비행장, 터미널시설, 항공기 연료급유시설 등이 고려대상이 될 것이다. 또한 수도권 및 대도시권에 있어서의 공항능력의 확충과 지방도시 간의 연락을 원활히 할 수 있는 소형비행기의 항공로 개설 등이 주요 고려대상이 될 수 있다.

⑤ 流通施設

綜合流通센터, 화물트럭터미널, 창고시설, 관리시설 등이 民部間에 의해 건설되고 관리될 수 있다. 또한 物資流通情報시스템을 만드는 것도 필요하다.

⑥ 情報通信

電氣·通信 분야는 대부분 公社의 형태로 國家가 獨占의으로 서비스를 제공하고 있으나 급속한 技術進歩와 使用者의 다양한 요구에 부응하여 어느 정도 제한된 범위 내에서 情報

通信分野에 競爭原理를 도입하는 것을 신중히 검토할 필요가 있다. 쌍방 간의 케이블 TV 등 新·미디어 (new media)라고 불려지는 새로운 情報通信프로젝트가 하나의 좋은例가 된다.

(3) 地域產業振興

① 工業團地開發

地方工業團地造成事業의 핵심을 이루는 것은 地方工業團地造成事業이다. 그러나 工業團地는 立地需要가 경기동향에 크게 좌우되고 투자회수도 장기간을 요하므로 民間事業으로 상당히 힘든 것이다. 그러나 앞으로 產業構造의 변화에 대응하고 공항, 항만, 간선도로와의 유기적 결합을 중시하는 차원에서 民間에 의한 工業團地造成事業이 활발히 진행될 수 있다.

② 農業振興

상대적으로 낙후되어 온 農村地域을 활성화하기 위하여 農地使用의 流動化, 就業機會의 創出 등을 통해 農業構造를 개선하여야 한다. 한편 非農業事業과의 제휴강화, 기업적 경영감각의 도입, 도시와 농촌 간의 교류를 적극적으로 도모할 필요가 있다. 非農業分野와의 제휴가능성이 높은 분야는 스키장, 관광산업 혹은 養鷄, 養豚 등과의 제휴 등으로서 農業의 「1. 5次」 產業化를 推進할 필요가 있다.

(4) 國土資源의 利用과 保全

① 水資源

水資源은 生活用水, 工業用水, 灌溉用水를 가리키며 그 자체의 公益的 性格 이외에도 水資源開發事業實施에 있어서 計劃의 책정, 용지매입, 수자원 관리 등의 다양한 利害調整이 이루어져야 하기 때문에 公共部門이 주도함이 일반적이다. 그러나 작게는 特定民間工場의 取水施設建設에서 크게는 다목적댐 건설 등 民間參與의 기회는 점차 커지고 있다. 다목적댐의 費用負擔에 관해서는 발전, 용수공급, 홍수조절 등의 事業內容에 따라 利水事業者에게 費用을 分擔시키는 方法(joint cost allocation方法)이 개발·확립되고 있으며 따라서 民間資金의 活用이 앞으로 크게 도모될 수 있을 것이다.

② 山林資源

국민생활수준이 향상되면서 도시환경은 인구밀화 때문에 점점 악화되어 가는 현실에서 住民들의 綠化에 대한 동경은 더욱 심화되어갈 전망이다. 이러한 山林綠化에 대한 住民들의 욕구를 충족시켜 주기 위해 綠資源의 확보와 활용이 크게 요청된다. 레크레이션(recreation) 등의 기능을 고도로 발휘하기 위해서도 森林을 보전해야 하며 여기에 民間의 次元의 住民參與가 기대된다.

③ 海洋資源

海洋의 利用으로는 해상교통, 레크레이션으로의 해양공간 이용, 해양생물자원 이용, 석

유 등의 해기광물자원 개발 등 여러 분야에 이르고 있다. 이들 分野의 開發은 公共과 民間이 협력하여 추진하는 公共·民間 協力型의 事業負擔方式으로 이루어질 수 있을 것이다. 그러나 海洋利用에 있어서 서로 다른 종류의 利用(例: 어업과 해양레크레이션)들 사이에 競合이 있게 될 가능성성이 있으므로 이를 조정할 수 있는 보다 한층 높은 多目的的 利用을 강구하는 것이 중요한 과제가 될 것이다.

④ 地方에너지資源

地方에너지(local energy)란 大規模集團型의 에너지인 石油, 石炭, 原子力 등을 제외한 기타의 小規模分散型에너지를 가리킨다. 예를 들어 太陽熱, 地熱, 쓰레기燒却熱, 中小水力 등을 지칭하고 있다. 현재까지는 이 地方에너지資源이 研究開發段階에 있고 安定性, 經濟性 등에 문제 가 있으므로 民間部門의 참여는 아직 미약하다. 그러나 앞으로는 地方에너지가 단순히 石油, 石炭의 代替에너지의 위치를 넘어 地域社會에서의 生產活動에 직결되고 일상생활에 크게 이용될 수 있다는 점에서 이 분야의 民間參與가 상당히 기대된다.

VII. 結論

우리는 지금까지 國民의 價值觀이나 需要의 變化 등에 대응하고 國民福祉의 極大化를 달성하기 위해 나는 각종 公共財 및 公共서비스의 供給에 民間參與를 적극 유도하는 것이 바람직하며 이것을 地域開發을 위한 財源調達手段으로서도 중요한 역할을 할 것을 지적하였다. 公共部門에 있어서 民間參與의 도입이 쉬운 것은 결코 아니지만 정부와 민간의 협동과 창의적 노력에 의해 다양한 분야가 고려될 수 있음을 발견하였다.

이러한 가능성성을 실현하기 위해서는 종래의 제도에 구애받지 말고 새로운 視點에서 각종의 대책을 주도·실시하는 것이 필요하다. 우선 經濟性 확보가 핵심적인 고려사항이 된다. 기본적으로 코스트(cost)를 회수할 수 있는 적절한 價格設定과 料金徵收가 이루어져야 할 것이며 市場規模도 적정하게 형성되어야 할 것이다. 大都市에서는 市場規模의 문제는 크지 않지만 地方|圈에서는 市場規模가 협소할 수밖에 없다. 따라서 이에 대한 地方自治團體의 전적인 지원이 있어야 하며 民間의 위험부담에 대해서도 정부의 적절한 배려가 또한 있어야 할 것이다.

經濟性 확보문제와 더불어 고려되어야 할 핵심적인 과제는 각종 規制에 대한 再認識이다. 政府는 제공되는 公共財의 수준과 내용이 국민에게 얼마만큼 용납될 수 있는가를 충분히 검토한 후 民間參與에 의해 公共財의 수준과 내용이 분명히 향상되고 따라서 국민의 信賴感을 더욱 높일 수 있다고 확인되면 그때에는 民間參與에 방해되는 制度的 障壁을 적절한 단계적 조치를 통해 제거시켜야 한다.

사실 民間參與의 活用이란 都市 및 地域開發의 次元을 넘어 보다 좋은 經濟社會를 구축

하기 위하여 長期的으로 요구되는 수단이다. 이는 단순한 理念이나 一時的인 試圖로서 추진될 수 있는 것이 아니다. 國民福祉의 증대를 위해서는 폭넓은 國民의 合意를 바탕으로 民間部門이 가지고 있는 그 創造的活力이 십분 발휘될 수 있도록 한다는 것이 무엇보다 중요한 것이다.