

울산광역시의 재정책총방안에 관한 연구 -민간기업적 마인드를 중심으로-

이병철

사회과학부 행정학 전공

<요 약>

올해 광역시로 승격되어 더 많은 행정수요가 증대될 것으로 예상되는 울산광역시는 재원확충을 위한 패러다임을 종전과는 다른 시각에서 접근을 해야 한다는 점을 인식하여야만 한다. 본 연구는 이런 문제의 시각에서 울산광역시의 재정책총을 위한 방안들을 패러다임적 전환을 통한 접근을 통해 도출해 내 보고자 하였다. 이를 위해 도입된 개념이 바로 오스본(David Osborne)과 게블러(Ted Gaebler)에 의해 주장된 민간기업적 마인드(entrepreneur's mind)를 통한 정부재개혁(reinventing government)이다. 여기에서는 민간기업적 마인드로 제3섹터개념을 활용한 민간재원의 활용과 지방채, 그리고 해외자본의 도입 등과 같은 전향적 재원충당방안 등이 심도 깊게 논의 되었으며 이러한 연구과정에서도 출된 결과는 다음과 같다. 우선 울산광역시가 제3섹터개념으로 표현되는 민간기업적 마인드를 통해 광역시의 증대되는 재원을 확충시켜 나갈 수 있는 민자유치 혹은 민·관광투자자와 관련된 정책적 방안들은 다음과 같다. 첫째, 울산광역시는 재원조달방안으로 프로젝트 금융(project financing)을 육성할 필요가 있으며 둘째, 지역균형개발을 위한 민자유치의 보완 방안으로는 공공부문과 민간부문의 역할의 재조정, 취약지역을 위한 유인체계의 차별화, 취약지역에 대한 민·관합동투자방식의 채택, 취약지역과 대도시를 서로 연계하여 개발시키는 사업목음방안의 도입, 그리고 지역의 참여보장 등이다. 셋째, 충분한 지방재정력의 확보는 낙후지역에 기업을 유치함으로써 상당한 부분을 실현 시킬 수가 있으므로 울산광역시는 우선 산업구조조정을 통해 3차산업중심의 그리고 고부가가치가 보장될 수 있는 첨단정보과학산업구조로 변모시켜 나가야 하며 대기업 못지 않게 중소기업등을 적극유치하고 노동집약적인 산업구조를 추진하여 일자리를 보다 많이 창출하고 중소기업이 중소기업고유의 기능을 수행할 수 있도록 자리매김을 하는데 행정적 지원과 지도를 아끼지 않는 방향으로의 정책전환이 요구된다. 넷째, 기존의 행정서비스중에 민간부문과의 계약이 가능한 것이나 민영화할 수 있는 것은 과감히 민영화하여 비능률적인 행정조직을 통폐합함으로써 방만한 행정조직을 운영하는데 드는 비용을 절감하여야 한다. 다음으로 지방채발행과 해외자본도입을 활성화하기 위한 방안으로는 첫째, 울산광역시가 지방채의 상품성을 제고시키고 지방채가 가지는 위험부담의 분산을 피하고 지방채가 가져오는 여러 불안적요인들에 대한 예측성을 높이며 다양한 여러계층들로 하여금 지방채구매의 효과를 가질 수 있도록 다계층증권제도를 도입하는 것을 긍정적으로 검토하여야 한다. 둘째, 유통시장

의 확대방안의 하나로, 울산광역시내에 지방채만을 전문으로 담당하는 금융기관의 설립도 전향적으로 고려 해 볼 수 있다. 셋째, 신용평가제도의 정착과 재정운용의 합리화를 위해 시 울산광역시의 상환능력이나 신용상태가 지방채 이자율에 반영되도록 하는 것이 바람직하며 전향적인 입장에서 실질적인 자본예산제도를 도입할 필요가 있으며 이 제도하에서 중장기 자본투자계획과 재정운용계획을 입안하고 여기에 따른 재원조달계획의 일환으로 5년정도의 중기지방채발행계획이 수립되고 지방채의 발행이 광범위하게 허용되어야 한다. 그리고 외국인에 의한 지방채 인수방안에 대한 획기적인 제도적 개선이 이루어져야 하며 이를 위해 미국과 같이 지방채 투자수익금에 대한 소득세를 감면해 주는 방안도 마련할 필요가 있다. 넷째, 울산광역시도 해외자본에 대한 민간기업적인 적극적 사고를 가져야 할 때가 도래되었다고 볼 수 있으며 이런 맥락에서 외국채권시장을 적극적으로 활용하는 방안을 강구해 나가야 한다.

A Study of Policy Alternatives for Fiscal Source Enlargement in Ulsan Metropolitan City : By the Entrepreneur's Mind

Lee, Byung-Chul

Professor of Public Administration

<Abstract>

Ulsan became the metropolitan city this year. Ulsan citizens need better public administrative service now than in past years. But Ulsan metropolitan city has not enough money for satisfaction of citizen's demand. This is a dilemma in which is. To solve this problem we need to change thinking mind. that is entrepreneur's spirits. David Osborne and Ted Gaebler presented new government reinvention strategy; that is entrepreneur's spirit. Urgent municipal environment situation changes push ulsan metropolitan city change thinking way from bureaucratic finance systems to market-oriented finance systems such as private capital inducement policy, private-public joint venture investment, local government bond, and foreign loan policy. In this context, this study focuses on building the policy alternatives for fiscal source enlargement in ulsan metropolitan city by the entrepreneur's mind.

Policy alternatives are as follows :

Firstly, Ulsan Metropolitan City(UMC) needs to set up project financing system for fiscal source enlargement. UMC also needs to coordinate differentiated financial source between private and public sector.

Secondly, for the equitable regional development, UMC needs to arrange role-taking of private and public sector in financial policy solution. In order to satisfy this arranged role-taking, UMC needs to get the project package policy alternatives and privatization strategy. In addition to this positive policy alternatives, UMC needs to induce the private capital for the construction of the social overhead capital infrastructure. In order to achieve this alternatives, it needs private and public match fund system.

Thirdly, for the viable local government bond and foreign loan, UMC needs collateralized mortgage obligation system and cut down the interest rate of local government bond. In addition to this alternative, UMC needs to amend the government bond law because of interest rate cut and the specialized government bond bank.

Fourthly, in order to encourage government bond exchange in financial and monetary market, UMC needs to deduct bond income tax, especially foreign investor. And UMC needs to have positive foreign loan policy.

I. 글을 시작하면서

울산은 1960년대를 기점으로 하여 평범한 어촌에서 산업도시로 발돋움 하게 되었다. 2000년대를 바라보는 이 시점에서는 한국 굴지의 산업도시일뿐만 아니라 인구 100만을 상회하는 광역시로 자리매김을 하고 있다. 지방자치도 점차적으로 뿌리를 내려가고 있으며 다른 여타 도시와 비교해 볼 때 상대적으로 재정형편이 나은 도시로 인정을 받고 있다.¹⁾ 산업도시로의 역동성과 활력을 지니는 도시로서 영남의 한축을 이루는 울산은 그렇기 때문에 그 중요성이 더욱 인정되는 것이 아닌가 싶다. 그러나 울산의 앞날이 이렇게 장미빛만을 띠고 있는 것이 아니라는데 문제의 소지가 존재하는 것이다. 울산은 급속한 산업화과정을 겪으면서 엄청난 비용도 강요받았다. 특히 인구성장을 따라잡지 못하는 사회간접자본 시설들과 산업쓰레기의 범람과 기타 공해로 인한 환경의 오염 및 황폐화, 그리고 급속한 인구유동에 따른 사회적 갈등과 소외등은 얻은 편익을 상쇄시키고도 남을 만한 뼈아픈 비용이라 할 수 있을 것이다. 이러한 어려움 또한 가지고 있는 울산이 앞으로 이런 문제들을 해소시키면서 발전해 나가기 위해서는 해결해야 할 과제들이 너무나 많다고 할 수 있다. 그리고 이런 문제해결에는 반드시 재원확보가 급선부라고 할 수 있다. 재원이 확보되지 않은 상황에서는 어떠한 문제도 해결의 실마리조차 찾기 어렵기 때문이다. 그렇다면 울산시의 보다 나은 미래를 설계하고 이를 실행에 옮기는데 없어서는 안될 재원을 여하히 조달하느냐 하는 문제가 우선 해결되지 않으면 안된다. 지금까지 울산시가 이러한 문제들을 해결키 위해 확보하고 사용했던 재원은 크게 자체재원과 의존재원으로 나누어 볼 수 있다. 자체재원으로는 주민들의 지방세징수와 세외수입이 있고 의존재원으로는 중앙정부가 지방자치단체에게 지원을 해주는 국고보조금, 지방교부금, 지방양여금 등이 있다. 그러나 이미 언급했듯이 의존재원에 대한 기대는 더욱 난망하게 되었다는 것이다. 이미 지방자치가 세 제도로 진입하고 있고 이에 따라 지방자치단체가 더 이상 중앙정부에 재원을 의존하여 그 통제

1) 울산이 광역시로 승격을 하려는 노력의 과정에서 경상남도가 울산시를 놓아주지 않으려고 했던 이유중에 하나가 바로 이것이기도 하였다.

받게 되는 것도 내용적으로나 모양새로 볼 때 바람직하다고 보기는 어려울 것이다. 중앙정부 역시 바람직한 지방자치의 패러다임을 마련키 위해 점차적으로 국고보조금이나 지방교부금 그리고 지방양여금의 양을 상대적으로 줄이는 반면 지방자치단체로 하여금 그 재원을 새로이 개발하여 그 부분만큼 보충하여 사용토록 권고하고 있는 형편이다. 또한 마땅히 지방자치단체가 명실상부한 지방자치를 이끌어 내기 위해선 자체재원의 개발과 이의 확대가 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 그래야만 중앙정부의 불필요한 간섭과 통제에서 벗어날 수 있을 뿐만 아니라 필요에 따라 시의성있고 적실성 있게 지방자치단체의 중요사업들을 이끌어 나갈 수 있기 때문이다. 이런 맥락에서 볼 때 이제 지방자치단체가 재원확보를 위해 중앙정부에 의존하고 주민에 대한 세금에만 의존하는 시대는 지나갔다고 볼 수 있다. 지방자치단체가 제대로 주민들의 욕구와 기호 그리고 그들의 복지를 충족시켜 주지못하면 과거와는 달리 주민들의 조세저항에 바로 직면 할 수도 있고 다른 지방자치단체로 주민들의 대량이탈현상이 나타나게 될 수도 있는 것이다. 구태여 비싼 세금을 내면서 자신의 욕구를 충족시킬 수 없는 지방자치단체에서 살기를 거부하기 때문이다. 따라서 주민들의 욕구와 기호를 충족시켜주지 못한 지방자치단체는 다른 지방자치단체와의 경쟁에서 패배하게 되고 이런 경우 그 지방자치단체는 파산을 선언 할 수 밖에 없는 지경에 도달 할 수도 있는 것이다. 이것은 강건너 불이 아니며 가까운 시일에 우리 지방자치단체들에 닥치게 될 일들이다. 따라서 지방자치단체들은 더 이상 종전까지의 재정운용방식만을 고집해 가지는 이런 위기를 극복해 나가기가 매우 어렵다는 점을 인식할 필요가 있으며 더 나아가 지방자치단체의 구조 및 기능, 역할 그리고 공무원들의 행태 등을 새로운 행정환경에 부합되도록 전환시켜야 할 것이다. 경쟁에서 진 지방자치단체는 도태될 수 밖에 없는 것이 바로 현재의 상황이기 때문이다. 이런 맥락에서 볼 때 올해 광역시로 승격되어 더 많은 행정 수요가 증대될 것으로 예상되는 울산광역시도 재원확충을 위한 패러다임을 종전과는 다른 시각에서 접근을 해야 한다는 점을 인식하여야만 할 것이다. 본 연구는 이런 문제의 시각에서 울산광역시의 재정확충을 위한 방안들을 패러다임적 전환을 통한 접근을 통해 도출해 내 보고자 하는 것이다. 이를 위해 도입된 개념이 바로 오스본(David Osborne)과 게블러(Ted Gaebler)에 의해 주장된 민간기업적 마인드를 통한 정부재개혁(reinventing government)이다. 여기에서는 민간기업적 마인드로 제3섹터개념을 활용한 민간재원의 활용²⁾과 지방채, 그리고 해외자본의 도입 등과 같은 전향적 재원충당방안등이 심도 깊게 논의 될 것이다.

II. 민간기업적 마인드의 의미

1. 민간기업적 마인드를 둘러싼 논란

민간기업적 마인드를 정부부문에 도입하는데 대해 많은 논란이 제기되고 있다. 사바스(E. S. Savas)로 대표되는 보수주의자들은 정부가 너무 비대해서서 효율성과 생산성이 떨어지므로 정부를 축소시켜야 한다고 주장하면서 이를 위해 민간기업적 마인드를 도입해야 한다고 주장한다.³⁾ 그러나 카메르만(S. B. Kammerman)이나 칸(A. J. Kahn)과 같은 진보

2) 윤영진은 제3섹터를 통한 민간재원의 활용을 세외수입으로 분류하고 있다

윤영진, "지방재정확충방안으로서의 제3섹터 설립모형", 『한국행정학보』, 제27권 제3호, 1993 가을, 943면.

주의자들은 능률을 앞세우는 보수주의자들의 이러한 주장은 복지국가를 해체시키려는 데 목시적 무게를 담고 있다고 주장하고 있으며⁴⁾ 정부노조는 노조원들의 직장을 잃게 하는 것으로 자신들의 복을 치려는 음모라고 느끼고 있다.⁵⁾ 프레드릭슨(H. George Frederickson)은 행정이란 능률성보다 민주성이 우선시 되어야 한다고 보고 시민을 행정고객으로 보는 민간적 마인드는 수단의 극대화를 위해 목적을 외면하는 오류를 범하고 있다고 지적하면서 시민은 행정고객이기 이전에 이미 행정의 주권자임을 이해해야 한다고 주장한다.⁶⁾ 따라서 그는 민간기업적 마인드가 정부개혁의 모든 것인양 여겨지는 주장에 대해 제동을 걸고 있다. 그러나 이러한 주장들과는 달리 오스본이나 게블러 등의 신보수주의자들은 정부운영의 개선, 개혁을 위한 하나의 방안으로 이런 보수주의자들의 견해를 경쟁성 확대를 위한 일환으로 이해하고 받아 들이고 있다.⁷⁾

2. 민간기업적 마인드를 심어주는 제3섹터의 개념적 의미

1) 제3섹터의 개념

제3섹터개념은 지방자치단체에 대해 기업주의적 사고를 심어주는 새로운 의미를 가지는 것으로써⁸⁾ 1970년대 미국에서 처음 등장하였다. 미국에서 제3섹터란 연방정부나 주정부를 일컫는 제1섹터와 민간을 지칭하는 제2섹터와는 명백히 구별되는 독립섹터의 의미로 이해되고 있다. 그러나 일본에서는 제3섹터를 공공부분과 민간부분의 혼합방식의 조직을 지칭하는 것으로 보고 있다. 이런 미국과 일본의 개념적 유형의 차이를 한국의 현실과 비교해 볼때 한국의 제3섹터유형은 일본의 것을 상당부분 인용하거나 수용한 것으로 판단됨으로 일본유형과 동질적인 것으로 보인다.⁹⁾ 따라서 우리나라의 입장에서 제3섹터에 대한 개념정의를 하자면 지방자치단체와 민간이 공동으로 출자한 민법 및 상법상의 법인으로 규정할 수 있다.¹⁰⁾ 미국유형의 제3섹터개념에서 나오는 사바스(E. S. Savas) 등에 의해 제시된 공공서비스의 공급유형으로서의 민간화방안은 이차원적 관점에서 정부와 민간을 대비하여 경쟁적인 관계로 보고 정부기능은 민간화의 대상이라는 시각에 입각하고 있으나 이런 관점은 정부와 민간간의 협력관계 내지 보완성을 경시하고 있는 면이 있다.¹¹⁾ 그러나 일본유

3) E. S. Savas, *Privatizing the Public Sector : How to Shrink Government* (Chatham, N.J : Chatham House, 1982); Lauder Commission (New York State Senate Advisory Committee on Privatization), *Privatization for New York : Competing for a Better Future* (Albany, New York : New York State Senate Advisory Committee on Privatization, 1992)

4) S. B. Kammerman and A. J. Kahn, (eds), *Privatization and the Welfare State* (Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1989)

5) American Federation of State, County, and Municipal Employees (AFSCME), *Passing the Bucks : The Contracting Out of Public Services* (Washington, D.C : American Federation of State, County, and Municipal Employees, 1984) ; American Federation of State, County, and Municipal Employees (AFSCME), *When Public Services Go Private : Not Always Better, Not Always Honest, There May Be a Better Way* (Washington, D.C. : American Federation of State, County, and Municipal Employees, 1987)

6) H. George Frederickson, *The Spirit of Public Administration* (San Francisco, CA : Jossey Bass Publishers, 1997)

7) David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government* (Reading, Mass : Addison-Wesley, 1992)

8) 유영진, "지방재정확충방안으로서의 제3섹터 실험모형", 『한국행정학보』, 제27권 제3호, 1993 가을, 937면.

9) 유영진, "앞의 논문", 1993, 938면.

10) 유영진, "앞의 논문", 1993, 939면

형의 시각에서 접근하는 제3섹터는 정부와 민간간의 상호협력의 대표적인 형태로서 정부와 민간의 관계를 경쟁이 아닌 협력관계로 보는 점이 특색이며 정부와 민간의 협력에 의한 시너지효과(synergy effect)의 상승을 얻을 수 있다는 점에서 미국유형의 시각보다 더 높은 가치가 있다 하겠다.¹²⁾

2) 지방재정확충방안으로의 제3섹터 개념

(1) 제3섹터 개념의 사용이유

우리나라에서 지방재정확충을 위한 하나의 방안으로서 이러한 제3섹터개념을 사용하려는 이유는 첫째, '정부의 실패'나 'X 비효율성'¹³⁾으로 표현되는 공공조직 능력의 한계와 둘째, 종전까지 지배적이던 정부는 행정서비스의 공급자이고 주민은 비용부담자 그리고 행정서비스의 수혜자라는 평면적 관점에서 한단계 더 발전되어 이들의 상호작용관계에 더 초점을 맞춘 주민의 적극적인 정책 및 경영에의 참여 확대를 중심으로 하는 입체적 관점으로서의 변화를 내포하는 지방행정의 수요자와 공급자간의 관계에서 비롯되고 있다.¹⁴⁾ 그리고 셋째로 공공부문의 자금부족과 대규모프로젝트에 정부와 민간부문이 서로 협력하고 협조해야 할 영역이 확대되고 있다는 점과 넷째로 고급화되는 주민들의 기호와 욕구를 충족시키기 위해 공공부문을 기업화해야 할 필요성이 점차적으로 증대되고 있기 때문이라는 것 등을 열거 할 수 있다. 이러한 이유로 인해 정부기능의 민간화, 공기업의 민영화, 규제완화나 규제해제 또는 탈규제의 민간기업적 마인드가 지배하는 시대적 흐름이 형성되는 것이다.

(2) 제3섹터가 지방재정에 기여하는 방식과 조건

이러한 이유로 사용되는 제3섹터가 지방재정에 직접적으로 기여하는 방식은 첫째, 기존 지방자치단체자본의 일부를 민간에 매각하거나 증자하여 자금을 민간으로부터 동원하는 경우와 둘째, 민·관공동출자사업을 새로이 시작하여 민간자본을 끌어 들임으로서 재정부담을 완화시키는 방안과 셋째, 제3섹터 사업이 수익을 올려 직접적인 재정의 수입원이 되도록 하는 방식 등이며 간접적으로 기여하는 방식은 지역경제력을 강화시키는데 일조를 하여 잠재세입능력을 확대하는데 기여함으로써 지방재정력을 확대시키는 방식이다. 그러나

11) 조성제, "도시공공서비스의 공급대안", 심정근 편, 『지방자치와 도시재정』, 서울 : 시육시립대학교 출판부, 1989, 51면. ; 윤영진, "앞의 논문", 1993, 940-941면.

12) 윤영진, "앞의 논문", 1993, 941면.

13) X 효율성개념은 라이벤슈타인(Harvey Leibenstein)에 의해 제기된 것으로 조직내부의 효율성을 동기부여와 관련시킨 개념이다. 즉 능기가 잘 부여되고 경영이 효율적으로 이루어지면 산출은 더욱 증가될 수 있다는 것이다. 이에 반해 조직의 성격과 환경과의 관련성에서 기인되는 비용절감과 효율성제고 등에 대한 유인동기의 약화와 법적, 형식적 절차나 요건의 제약, 그리고 정치적 영향력과 정부행위와 서비스의 독점적 성격, 그리고 이런것들에 의해 파생되는 공무원들의 화석화된 행태에 의한 동기부여의 어려움등이 결국 X 비효율성을 낳게된다는 것이다.

Harvey Leibenstein, "Allocative Efficiency vs X-Efficiency", *American Economic Review*, 1966 June, pp 392-415. ; 윤영진, "앞의 논문", 1993, 940면. ; Harvey Leibenstein, "Competition and X-efficiency : Reply", *Journal of Political Economy*, Vol. 81, 1973, pp. 765-767. ; Harvey Leibenstein, "Aspects of the X-efficiency Theory of the Firm", *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 6, No. 2, 1975, p.582.

14) 윤영진, "앞의 논문", 1993, 939-941면.

여기서 하나 염두에 두어야 할 것은 제3섹터를 통한 사업의 이익이 타지역으로 유출되지 말아야 한다는 전제조건이 충족되어야 한다는 점이다. 이와 아울러 제3섹터형 사업추진의 1차적 조건은 사업에 대한 필요성과 타당성을 판단하고 타진하는 것이며 2차적 조건은 이러한 필요성을 인식하고 이를 실행시키려는 의지를 갖고 있는 리더쉽이 존재하는가와 자본조달상의 문제가 없는지 그리고 빈·관협력분위기에 문제가 없는지 등의 사업실행성을 따져 보아야 한다는 점이다.

(3) 제3섹터 대상사업선정시 고려사항

그리고 제3섹터의 대상사업을 선정할 때 고려해야 할 사항들로써 첫째, 공공주도형사업은 상대적으로 공익적 성격이 강한 사업을 선정하고 민간주도형사업은 수익적 성격이 강한 사업을 선택하여야 하며 둘째, 각 지역의 지역적 특성을 감안한 사업선정이 이루어져야 하고 셋째, 민간출자와 관련해서 기업출자와 주민출자중 어느 것이 더 적합한가를 고려해야 하며 넷째, 기존 업체나 유사동종업체 또는 지방공사 등과의 경합이나 반발여부를 파악해 선정하는 일 등이다. 지방자치단체의 출자능력이 클수록 민간자본의 동원능력이 키지며 민간의 출자능력이 클수록 지방자치단체에서의 자금조달이 더 용이해진다. 그러나 문제는 지방재정이 취약하고 경직성경비가 높은 경우 지방자치단체의 투자여력이 미흡할 뿐만 아니라 민간부분도 투자여력이 큰편이 아니고 설혹 여력이 있다 하더라도 민간자본은 수익성위주로 움직이는 성향이 있다는 점이다. 더욱이 수익성이 높은 사업의 경우 특정 민간부문에 대한 특혜의혹 등이 제기될 수도 있다는 점에 유념하여야 할 것이다.

(4) 제3섹터의 설립주체와 사업성공을 위한 전제조건

제3섹터의 설립주체는 자치단체와 민간으로 이분할 수 있다. 더 세분화한다면 자치단체는 광역자치단체(특별시, 광역시, 도)와 기초자치단체(시, 군)와 기초자치단체(시, 군)가 독립적인 주체가 될 수 있으며 필요한 경우 여러개의 자치단체가 공동으로 참여 할 수도 있다. 종전에는 지방공사 및 지방공단을 설립 할 수 있는 지방자치단체의 범위뿐 시, 도 및 인구 50만 이상의 시로 한정하였으나 1992년 '지방공기업법'개정으로 모든 지방자치단체가 참여할 수 있도록 확대되었다. 한편 민간의 경우에는 민간기업과 민간인 모두가 대상이 될 수 있으며 때로는 지역의 금융기관이 참여 할 수도 있다. 제3섹터 사업이 성공적으로 추진되기 위해선 이미 법 제도적으로 제정된 지방공기업법 적용대상사업의 확대, 지방공사나 공단을 설립 할 수 있는 자치단체의 범위확대, 그리고 지방공사 외에도 자치단체가 자본금의 50% 미만을 출자·출연하여 민간과 공동으로 상법상의 주식회사 또는 민법상의 새단법인을 설립운영하는 것을 허용하는 것등의 조치외에 각종 세제상의 지원, 행정적 추진절차의 간소화, 정보·기술지원, 원활한 자금조달을 위한 지역개발기금 및 장기저리자금의 융자지원, 지방채 발행, 해외자본의 활용, 국고지원 등이 이루어져야 한다. 또한 지방자치단체의 관리자나 실무자들이 기업가적 마인드를 가지고 제3섹터 사업을 추진하겠다는 공무원의 전향적인 행태적 변화가 요구될 뿐만 아니라 주민들의 행정에 대한 불신외의식이 해소되어야 하며¹⁵⁾ 취약한 지역경제력으로 인한 투자여력의 부족을 해결키 위한 지역경제력의 증

15) 주민들의 행정에 대한 불신을 해소하기 위해서는 적합한 민간사업사의 선정과 선정방식의 공정성이 부

대가 시급히 요청된다는 점이다.

(5) 제3섹터 사업에 최적인 사회간접자본시설

최근에 나타나고 있는 지방자치단체의 지역개발정책의 특징은 제3섹터방식과 같이 지방자치단체와 민간기업간의 협력을 중요한 수단으로 채택하는 경우가 많다. 지역개발을 추구하는데 있어 지방자치단체와 민간기업간의 협력은 지방자치단체로 하여금 싱장을 추구하는데 있어서 적극적으로 기여할 수 있게 하면서도 동시에 객관적인 정책추진이 가능하며 민간부분의 순응을 쉽게 하는 측면이 있고, 경제면에 있어서나 정치면에 있어서나 지방자치단체와 민간기업간의 원활한 유기적 협력은 예상되는 위험수위를 낮춰주는 효과가 있다.¹⁶⁾ 지역개발정책에 있어서 정부와 민간기업간의 협력이 요구되는 가장 중요한 부분은 역시 사회간접자본의 제공이다. 하이네스(Kingsley E. Haynes)는 전통적으로 사회하부구조에 대한 투자는 경제발전과정에 있어서 정부와 민간기업간의 파트너쉽의 중추를 형성하게 된다고 강조하고 그렇기 때문에 사회하부구조의 정의와 역할의 변화에 관심을 기울여야 한다고 주장한다.¹⁷⁾ 그리고 그 출발점은 사회적인 것과 경제적인 것을 분리하는데에 있다고 한다. 여기에서 사회적인 것은 사회적 하부구조를 의미하며 이는 교육, 보건, 사회여가 활동, 환경 등에 관련된 것으로서 인적 자본과 생활의 질을 증대시키는 역할을 하게 되는 것이다. 그리고 경제적인 것은 경제적 하부구조를 의미하며 이는 도로, 항만, 공항 등으로서 경제의 생산성을 높이라는 차원에서 존재하게 된다고 한다. 사회하부구조는 그 규모와 본질로 인해 자본의 비용과 위험에 매우 민감하게 반응하게 되며 따라서 주로 공공부분의 역할이 상대적으로 크게 요구된다. 개발도상에 있는 경우에는 주로 제조업과 관련하여 사회하부구조에 대한 투자를 경제발달을 확대시키려는 정책과 연계시키는데 관심이 있게 되는 반면 경제가 충분히 발달한 경우에는 서비스산업의 발달을 지원해야 한다는 차원에서 하부구조에 대한 관심이 존재하게 된다고 한다. 정부에 의한 하부구조의 투자는 상반된 두 측면에서 민간의 투자에 영향을 미치게 되는데 하나는 정부투자는 민간자본의 생산성을 높여 수익률을 향상시키면서 다시 민간투자를 활성화시키는 경우이고 또 다른 하나는 정부투자가 민간자본의 대체물을 활용함으로써 공공투자가 늘어 날수록 민간투자가 적어지는 결과를 가져오는 경우이다. 따라서 사회하부구조로서의 사회간접자본시설은 그것이 지방자치단체등에 의한 공공투자로서 순기능적 작용을 할 수만 있다면 지역내에 이미 존재하는 기업들이나 지역내로 유치하고자 하는 기업들에 대해서 생산비용을 절감시켜 줄 수 있는 중요한 수단이며 대부분의 경우에는 비용절감 차원을 넘어서 입지를 할 것인가 말 것인가를 결정하는 전제조건으로 작용한다. 이미 앞에서도 다각적인 차원에서 제3섹터의 개념적 의미에 대해서 살펴보았지만 무엇보다 중요한 것은 지방재정의 취약을 민간자본의 유치를 통해 해결할 수 있는 전략적 선택이라는 의미를 가지며 더 나아가선 규모가 큰 사

엇보다 중요하다. 평소 지역개발에 대한 기여도가 높고 지분, 기술, 정보능력이 뛰어난 우수기업을 합작대상으로 선정해야 하며 그 선정방식을 공정하게 하고 그 과정을 주민들앞에 공개해야 할 것이다.

- 16) Hahm, Sung-deuk, "The Public-Private Partnership in the American State Economic Development Policies", *Korean Review of Public Administration*, Vol. 1, No 1, 1996, pp. 316-317 ; 강정석, 「광역자치단체의 지역경제개발결정요인에 관한 연구 : 권역별, 시기별, 지역특성별 결정요인의 차이를 중심으로」, 연세대학교 대학원 박사학위논문, 1997, 6월, 99면
- 17) Kingsley E Haynes, & Roger R. Stough, "Spacc, Technology, and the Edge City : Patterns of Service and Infrastructure Investments in the US National Capital Region", *Korean review of public Administration*, Vol. 1, No 1, 1996, pp. 125-176.

회간접자본시설들과 같은 대형프로젝트를 보다 능률적이고 효과적으로 그리고 형평성있게 처리해 나갈 수 있는 전략이라는데 큰 의미가 있다 하겠다. 특히 여기서 능률성과 형평성을 강조할 수 있는데 그 까닭은 민간기업의 능률성을 공공부문에 도입할 수 있을 뿐만 아니라 대형프로젝트로 인한 손해는 다음 세대까지로 이월되는 것이며 따라서 다음 세대도 이런 비용의 일부를 부담해야 마땅하다는 것과 민간기업이 참여한 지분만큼 수익을 요구할 때 수익자부담의 원칙을 적용하여 사회간접자본시설의 이용에 따른 가격결정과 사용기간 등을 시장기구에 맞추어 책정함으로써 시장경제원칙의 논리에 근거하고 있다는 점에서 세대간 그리고 사용하여 수익을 얻은자와 그렇지 않은자간의 형평성을 충족시키고 있기 때문이다.

3. 민간기업적 마인드에서 본 지방채 활용 및 해외자본도입의 의미

1) 지방재정확충을 위한 지방채 활용의 의미

합리적으로 계획되고 발행, 소화된다면 지방채¹⁸⁾는 지방자치단체의 재정적 어려움을 극복할 뿐만 아니라 세대간¹⁹⁾, 주민간의 형평성을 제고하고 경제적 효율성을 높이는 유용한 정책수단이 될 수 있다.²⁰⁾ 지방자치단체가 당해연도의 세입만으로 장기적 투자를 결정한다면 주민이동으로 인한 부담의 불형평성 문제를 발생시키게 된다. 많은 기업들이 과도한 조세부담을 회피하기 위하여 세제혜택이 주어지는 지역으로 이동하는 것은 불을 보듯 뻔한 사실이며 일단 다른 지방자치단체로 이동한 주민과 기업들은 양질의 공공서비스를 무료 또는 현저히 저렴한 가격으로 향유할 수 있는 투자완료시점이 되어야 비로소 원래의 지방자치단체로 회귀하게 된다. 이런 경우 편익과 부담의 불일치 현상이 나타나며 이런 현상은 재정부담의 불형평과 함께 자원배분의 비효율도 야기하게 된다. 이러한 관점에서 볼 때 지방채는 사회간접자본에 대한 투자재원을 조달함에 있어 경제적 효율성과 세대간, 주민간에 부담의 형평성을 제고하는 유용한 새원조달 수단이 될 수 있다.²¹⁾ 지방채발행의 요인으로는 대형건설사업을 위한 자금조달과 수지불균형으로 인한 재정압박이 꼽히고 있다.²²⁾ 전자의 경우는 지방자치단체에서 자체사업 또는 기업유치를 목적으로 지방채를 발행할때에 해당되며 종종 지방채발행의 장점 혹은 불가피성으로 기본되는 반면 재정압박을 타개하기 위한 지방채발행은 자칫 시민들의 채무부담을 가중시킬 수 있는 위험성 때문에 성계의 대상이 된다. 지방채를 포함한 공채발행에 상당히 비판적인 공공선택이론에서는 재정확충을 유도할 수 있는 공채조달이 세율을 인상하는 것보다 성치적으로 편리한 대안일 수 있음

18) 우리나라의 지방채의 자금원을 분류해 보면 정부자금, 민간자금, 공공기금, 해외로부터의 차관, 그리고 공채발행등이다.

19) 지방채가 현재대의 과도한 재정부담을 수혜자인 차세대에 상당부분 전가하는 긍정적인 효과란 가지므로 지방채가 장기적 편익을 수반하는 공공사업의 채워조달수단으로 활용되는 경우 세대간의 형평성을 제고하고 자원배분의 효율성을 높이는 효과적인 방안이 될 수 있다고 주장을 한다. 김정호, "지방채 발행규세의 논리와 역논리", 『지방행정연구』, 제8권, 1989; 김중순, "지방재정확충을 위한 지방채제도의 개편방향", 『한국행정학보』, 제28권 제4호, 겨울, 1994, 1340면.

20) 김중순, "앞의 논문", 1994, 1340면.

21) 김중순, "앞의 논문", 1994, 1340면.

22) Elaine B. Sharp, "The Politics and Economics of the New City Debt", *American Political Science Review*, Vol. 80, No. 4., 1986. John E. Peterson, "The Municipal Bond Market in a Changing Economy", *Public Budgeting & Finance*, Vol 8, Winter, 1988.

지적하면서 이에 대한 시민들의 주의와 관심을 촉구하고 있다.²³⁾ 1988년에 개정된 '지방자치법(115조 1항)'과 '지방재정법(16조)'의 가장 중요한 부분은 지방채를 재정운영과정중 불가피한 사정이 발생하였을 때 한해 기채(起債)를 허용하던 억제방침에서 기채분을 당초예산에 계상하여 계획적으로 기채할 수 있게 한점이다. 외국의 경우에는 나라마다 다소 차이점은 있지만 지방자치단체의 기채권을 포괄적으로 인정하고 있다. 일정한 통제를 가하는 경우에도 획일적인 방법보다는 납세자의 보호와 정부의 신용유지를 위하여 신축적인 관여를 하는 경향을 보이고 있다. 따라서 우리도 기채승인제도²⁴⁾를 포괄적, 자동적 승인의 방향으로 개편 할 필요가 있음을 염두에 둘 필요가 있는 것이다.

2) 지방재정확충을 위한 해외자본 도입 및 활용의 의미

보다 진화화된 시각에서 해외자본을 지방채형식을 통해 도입하는 것을 고려 할 수 있는데 이는 세계화, 지구촌화되는 시대적 흐름속에서 지방자치단체는 지역개발사업을 원활히 추진하기 위해 외국의 자본, 기술과 경영기법을 이용할 필요가 있다는데 논리적 근거와 명분을 갖는다. 지방자치단체가 외국자본을 도입하는 방법에는 채권이나 주식을 발행하는 직접금융과 차관에 의한 간접금융, 외국인이 사업주체로서 자본과 기술을 투입하는 직접투자가 있다.²⁵⁾ 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정운용방향이 변화됨에 따라 지방자치단체의 재정수요가 가일층 확대되고 있다. 그동안 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정운용이 일방적인 보조와 지원에서 재정투융자와 공동투자의 방향으로 전환되고 있다. 실제로 중앙정부의 국고보조금이나 지방교부금은 그 규모를 감축하는 대신에 공공자금에 의한 투융자를 활성화시키려는 방향으로 선회하고 있다. 지원을 하는 경우도 진액보다는 일정부분을 해당 지방정부로 하여금 부담하도록 하는 공동투자방식을 현재의 국고보조금 뿐만 아니라 지방양여금과 지방교부금을 비롯한 전반적인 재정운용에 적용하려 하고 있다. 따라서 지방자치단체는 여건변화에 순응한 투자재원을 조달하기 위한 다양한 방법을 모색하는데 부심하게 됨에 따라 지방채로서 외국자본도입에 대한 관심이 제고되고 있다.²⁶⁾ 지방자치단체의 외자도입은 지방채로서 증서차입(차용증서)에 의한 차관도입과 유가증권에 의한 외화채발행으로 구분된다.²⁷⁾ 차관에는 공공차관과 상업차관이 있다. 그러나 우리나라는 국민소득의 증가에 따라 세계은행 차관공여 대상국가에서 졸업음 했으므로 사실상 지방자치단체의 공공차관도입은 사실상 중단되었다고 볼 수 있다.²⁸⁾ 상업차관은 지방자치단체가 일반 경제주체와 같은 지위에서 외국인 또는 외국법인과의 차관계약에 의해 도입되는 외국자본을 말한다. 그러나 1986년 이후에 효율적인 외화관리와 해외부문의 통화증발을 억제하기 위해

23) James Bennett, and Thomas Dilorenzo, *Underground Government : The Off-Budget Public Sector* (Washington, D C. : Cato Institute, 1983) ; 김재영, "지방성치구조와 정책산출 : 미국도시의 공채정책 분석", 『한국정책학회보』, 제4권 제1호, 1995, 132면.

24) 신신재정운영원칙(지방자치법 113조 1항)은 기채승인제가 필요한 이유를 첫째, 지방채의 발행을 국가전체의 자금계획에 포함하여 종합적인 조성을 도모하기 위함이며 둘째, 한성된 자금이 일부 유력단체에 편재되는 현상을 방지하고 셋째, 무리한 부담을 장래에 전가시킴으로써 재정상 과산이 초래되는 것을 방지하기 위함임을 분명히 하고 있다.

김종순, "앞의 논문", 1994, 1345-1346면.

25) 김성완, "지방정부 해외자본 도입의 가능성과 정책과제", 『한국행정학보』, 제29권 제1호, 분, 1995 : 217면.

26) 김정완, "앞의 논문", 1995, 218면

27) 김정완, "앞의 논문", 1995, 220면.

28) 김정완, "앞의 논문", 1995, 221면.

신규도입을 원칙적으로 금지하였으나 세계무역기구(WTO) 등의 출범을 기해 금융시장이 개방되고 외국 차관도입에 대한 규제가 해제됨에 따라 지방자치단체의 상업차관도입이 활성화 될 예정이다. 특히 상업차관은 금리와 상환조건이 국내 금융시장보다 유리하기 때문에 막대한 투자수요에 직면하고 있는 지방자치단체에 매력적인 재원으로 받아 들여 질 수 있다.²⁹⁾ 외화채발행은 지방자치단체가 외국인을 대상으로 채권을 발행하여 외자를 도입하는 형태이다. 외화채에 의한 외자도입 시장은 유럽의 유로본드, 미국의 양키본드, 일본의 사부라이본드 등이 해당된다. 또 이와 같은 외화채발행 뿐만 아니라 국내지방채의 외국인 인수도 가능하다. 근자에 들어 증권시장개방에 의해 유입된 외국 투자재원이 국내 지방채를 인수 할 수 있게 되어 지방채에 대한 외국인 투자를 확대할 수 있게 되었고 외국인 주식투자한도가 확대됨에 따라 그 속도가 가속화될 것으로 기대 할 수 있다. 외국인직접투자는 지방정부의 지역개발사업에 외국인이나 외국기업이 사업주체로서 직접 참여하는 방법에 의해 외국자본을 활용하는 방법이다. 이와 같은 외국인 직접투자에 의한 외국자본도입은 지방정부의 투자수요를 충족시켜 주면서 지역개발에 긴요한 신규사업에 대한 투자와 그에 따른 기술이전이 가능한 것이어야 함은 물론이다.³⁰⁾

Ⅲ. 울산광역시의 재정확충방안

1. 제3섹터 특히 민자유치 혹은 민·관공동출자를 통한 민간재원의 활용방안

울산광역시의 개발사업을 보다 효율적으로 추진하고 부족한 재원을 확충하기 위한 수단으로 제3섹터형 사업에 대해 본격적인 관심이 경주되어야 한다. 이미 내무부는 ‘민·관공동출자사업 추진지침’을 마련하여 1991년 내에 각 시도별로 시범사업 하나를 선정하여 추진하기로 하고 각 사치단체에 독려했던 바도 있다. 또한 1992년에 ‘지방공기업법’을 개정하여 민관공동출자사업의 활성화를 위한 제도적 장치를 마련해 주기도 하였으며 기존의 민자유치제도의 문제점을 어느정도 해소하기위해서 1994년 ‘사회간접자본 시설에 대한 민간자본유치촉진법’을 제정³¹⁾한바 있다.³²⁾ 사회간접자본 시설의 부족, 시설운용의 비효율성 등 정부의 실패에 따른 부작용이 오히려 시장의 실패보다 더 심각한 것으로 나타나 사회간접자본 시설의 건설과 운영에서 민간부분의 활용, 즉 민자유치의 필요성이 제기되었다. 민자유치는 대기업의 경제력집중, 독해시비, 부동산투기, 공공성유지의 한계 등 역기능이 없는 것은 아니지만 민간부분의 경험, 탄력적인 자금동원과 운영, 기술혁신을 통한 원가절감 노력 등으로 사회간접자본 시설을 효과적으로 건설하고 운영할 수 있는 장점도 있다. 또한 민간사업자는 소비자가 만족 할 수 있는 수준까지 시설서비스를 제공 할 수 있고 정부의

29) 김성완, “앞의 논문”, 1995, 221면.

30) 김성완, “앞의 논문”, 1995, 223면

31) 김성완은 민자유치촉진법을 입법하게된 배경으로 첫째, 사회간접자본시설의 취약성과 둘째, 이를 해결할 상부투자재원의 한계 그리고 셋째, 현행입법체계의 미비를 들고 있다. 특히 현행 입법체계의 미비점으로는 개별법이 민자유치에 관한 법적 근거를 두고 있으나 형식적이고 선언적으로만 규정하고 있다는 점과 수익성보장과 자금 조달에 관한 근거가 미비하거나 실효성이 없다는 점을 들고 있다. 김성완, “앞의 논문”, 1994, 617-619면.

32) 김의준, “사회간접자본 시설에 대한 민자유치 적정규모 추정에 관한 연구”, 『한국정책학회보』, 제4권 제1호, 1995, 167면.

예산제약과 정책결정의 지연으로 서비스공급이 지체되는 경우를 방지 할 수도 있다는 매력도 지닌다.³³⁾ 그러나 무조건 민자유치가 반능적 처방이 될 수 만은 없다. 다수의 대규모 민자유치사업을 시행할 경우 거시경제의 안정적인 운영이 저해될 가능성이 높다. 일반적으로 건설투자의 지나친 증가는 민간부문의 설비투자 여력을 제한하는 구축효과(crowding-out effect), 건설자재 및 인력수급 불균형에 따른 물가상승 등을 유발시킬 수가 있다. 그러므로 민자유치만을 지나치게 강조함으로써 유발되는 건설투자의 부작용을 최소화하기 위해서는 무엇보다도 사전에 총량적인 민자유치규모를 설정하고 이에 따른 민자유치전략을 수립하는 것이 바람직하다.³⁴⁾ 울산광역시도 이런 맥락에서 시급하지만 수익성이 있고 투자규모가 큰 대형프로젝트에 대해서는 민자유치전략을 원칙적으로 밀고 나가되 이것이 가져다 줄 수 있는 모든 가능한 역기능들을 주도면밀히 분석하여 이에 대한 종합적 판단이 설 때 이 계획을 추진시켜 나가야 한다. 이런 맥락에서 울산광역시가 제3섹터개념으로 표현되는 민간기업적 마인드를 통해 광역시의 증대되는 재원을 확충시켜 나갈 수 있는 민자유치 혹은 민관공동투자와 관련된 정책적 방안들을 강구하면 다음과 같다.

1) 프로젝트 금융 육성방안

민간기업이 민자유치사업에 필요한 자금을 조달하기 위해서는 금융기관 차입, 유가증권 발행, 해외금융의 활용 등에 의존해야 하지만, 현행 제도적인 문제와 위험분산의 어려움으로 이를 활용하기에는 한계가 있다. 즉 사업초기단계의 자금유동에만 초점이 맞춰있는 기존의 재원조달방안으로는 대규모 선투자, 장기간에 걸친 운영 및 투자회수 등의 특성을 지닌 민자유치 사업의 수익성을 확보 할 수 없다. 따라서 울산광역시는 재원조달방안의 대안으로서 프로젝트 금융(project financing)을 육성할 필요가 있다. 이것은 민자유치 추진에서 일반적으로 사업시행자가 소유한 기업과는 법적으로 독립되어 있는 기업을 설립하여 해당기업이 자체적으로 민자유치 사업의 투자재원을 확보하는 방안이다. 프로젝트 금융을 도입할 경우 사업시행자는 사업의 현금흐름에 근거하여 수익성을 담보로 투자비를 마련 할 수 있어 투자재원 확보문제를 어느정도 해결 할 수 있다. 특히 사채채원 조달능력이 부족한 중소기업이라도 사업의 운영 및 기획능력에 따라 민자유치 사업에 참여 할 수 있으며, 투자우선순위가 높은 사업이 금융지원의 부족으로 중단되는 사례를 예방 할 수 있는 장점도 있다. 프로젝트 금융기법을 활성화시키기 위해서는 사업의 수익성을 평가 할 수 있는 전문인력을 양성해야 하고 금융기관이 민자유치사업을 담당하는 기업의 지분 또는 관리운영권을 담보로 취득 할 수 있도록 금융기관 규정도 개편되어야 한다.³⁵⁾ 특히 울산의 경우 민자유치사업이 계속 고전을 면치 못하고 있다. 1990년에 시도된 울산대공원 내 민자시설 조성(건³⁶⁾과 1986년에 시행이 되기 시작한 일산유원지 및 울기공원개발사업³⁷⁾ 등이 그러한 대

33) 김의준, "앞의 논문", 1995, 166면.

34) 김의준, "앞의 논문", 1995, 168면.

35) 김의준, "앞의 논문", 1995, 169면

36) 민간자본유치를 위한 노력이 울산시에서도 이루어진바 있다. 1990년 7월에 울산시 공고 제217호로 "울산대공원 민간자본 투자 희망자 공모"가 이루어진바 있다. 공모대상시설내용은 옥동에 테니스장과 수영장 그리고 유희시설을 갖춘 공원과 신정동에 농골위과 식물원 그리고 주차장을 갖춘다는 내용으로 울산시민을 위한 쾌적한 놀이공간을 마련하는 사업이었다. 『경상일보』, 1990. 7. 28.

37) 울산 동구지역주민의 주민숙원사업인 일산유원지 및 울기공원개발사업은 사업비 총 2,213억원의 민간자본으로 이루어지는 대형프로젝트로서 사업기간은 당초에는 86년부터 91년까지로 되어 있었으나 개정되어 86년부터 2000년까지로 되어있다. 그리고 사업시행자는 한신건설(주)이다 그러나 이 사업은 이주대

표적 예이다. 이러한 사업에 대해서 전향적으로 프로젝트금융을 시도하여 보다 민자유치에 대한 적극적 환경을 조성하고 민간기업에 대해서도 수익성을 얻을 수 있다는 가능성을 피부에 와닿게 제시할 필요가 있다.

2) 지역균형개발을 위한 민자유치 보완방안

민자유치촉진법은 국가발전의 초석이 되는 사회간접자본시설을 확충하기 위해 민간의 자금과 함께 효율성과 창의성을 도입하고자 하는데 정책적 목표를 두고 있어서 민간자본을 도입하는 경우 공공부문의 재정적 압박을 완화해 주면서 효율성을 제고시켜 준다는 측면에서는 바람직하지만 사회간접자본시설 확충에 대한 정부정책의 지역화의 우려, 민간부문에 대해 정부책임전가 우려, 낙후지역에 대한 투자소홀로 인한 국토의 균형발전의 저해, 환경훼손, 사업자선성에 있어서의 공정성시비, 대기업의 경제력집중, 연구개발에 대한 투자소홀에 의한 국제경쟁력의 약화, 부동산투기 및 지가상승 등 여러 가지 부작용을 내포하고 있다. 특히 민간자본은 그 속성상 이윤동기에 의해 움직이기 때문에 취약지역은 민간투자를 기대할 수 없어 지역간 격차가 심화될 우려가 있다.³⁸⁾ 따라서 이를 고려한 지역균형개발을 위한 민자유치의 보완 방안으로는 첫째, 공공부문과 민간부문의 역할의 재조정을 꾀하여야 한다. 이것은 민자유치가 불리한 지역에 대해서는 공공부문의 우선투자가 이루어지게 하고 경쟁력과 수익성의 여건을 갖춘 지역에 대해서는 민자유치를 하도록 하는 식의 역할의 재조정이 필요로 된다는 것을 의미한다. 울산의 경우 쓰레기처리장이나 종말처리장 또는 상하수도, 댐건설 그리고 수익성없는 도로건설등에는 공공부문의 우선투자가 이루어지도록 하고 수익성 있는 교량건설, 택지개발, 도로건설, 유원지개발 그리고 공원, 스포츠단지 개발 등은 민자유치를 통해 이루는 방안도 적극적으로 검토해 보아야 할 것이다. 현재 나름대로 어려움에 봉착해 있는 일산유원지건도 물론 민자유치에 유리한 유원지개발건이지만 사업진척도에 어려움을 겪고 있으므로 이를 타개하기 위해 울산시가 공동투자 형식의 공동투자기금(match fund)을 마련하는 적극적 방안이 아니더라도 선투자를 시도함으로써 민간기업이 수익성에 대한 가시적 성과를 확신하고 후속적인 투자에 나설 수 있도록 하는 방안도 이런 맥락에서 전향적으로 검토되고 추진되어야 할 것이다. 둘째, 취약지역을 위한 유인체계의 차별화가 필요하다는 것이다. 이것이 의미하는 바는 민자유치는 수익성이 보장되는 도시 사회간접자본시설에 한정하고 제공되는 혜택도 시설건설 과정상의 편의제공과 같은 간접적인 수준에 그치고 민간자본이 매력을 느끼지 못하는 지역에 대해서는 공공채원에 의한 우선투자가 이루어져야 하고 불가피하게 민간자본에 의한 추가적 투자가 요구될 때에는 조세감면, 보조금지원, 신용보증 등 직접적이고 보편적인 지원이 이루어져야 한

책문제, 보상협의 지연등으로 여러 우여곡절을 겪고 있다. 특히 사업기간이 지체되므로해서 한진건설측의 2단계 사업보상액(약 800억원 추정)이 과다해지고 있고 이로인해 982세대 이주대책이 어려움에 봉착해 있다. 그리고 1단계 사업준공시연으로 토지현물보상자(지주)들의 재산권 행사지연에 대한 불만이 고조되어 있는 형편이다. (227명, 31,057평) 그리고 2단계 사업착수 지연으로 일산진부락주민들의 집난민원도 예상(약 982세대)되어 울산시가 업체들에 끌려다니고 있다는 여론의 비난이 높아지고 있으며 울산시가 위약금을 받기는 커녕 400여억원에 이르는 시비를 지원키로 한 결정을 비판을 하고 있다. 특히 시가 한진개발과 협약서문 체결하면서 사안에 법률검토를 제대로 하지않아 시에 유리하게 되어있던 조건이 효력을 상실하게 되었다는 비난도 일고 있다.

울산시, 『일산유원지 및 울기공원개발사업』, 96년 4월 ; 성성일보, "울산사업체 끌려다녀 : 일산유원지 개발협약 법률검토 잘못", 1997. 5. 19.

38) 김정환, "지역균형개발을 위한 민간자본의 운용방안 - 사회간접자본시설 확충에 대한 민자유치촉진법을 중심으로", 『한국행정학보』, 제28권 제2호, 1994 여름, 613-614년.

다는 것을 뜻한다. 울산의 경우 선뜻 민간기업이 사회간접자본 시설 등의 건설에 참여하려고 하는 성향이 낮음을 고려할 때 하나의 방안으로 고려해 볼 수 있는 것이다. 셋째, 취약지역에 대한 민·관합동 투자방식의 채택을 고려할 수 있다는 것이다. 공동투자기금을 조성하여 취약지역에 우선적으로 배정하는 것도 한 방안이 될 수 있다. 물론 낙후지역의 사회간접자본시설확충에 대한 정책의지를 천명한다는 측면에서 지방자치단체가 먼저 투자를 하고 이를 매개로 민간자본을 유도해야 한다. 이러한 투자방식은 공공부문의 주도에 의한 제3섹터 유형인 민·관합동법인의 형태를 취하게 되는 셈이다. 이렇게 될 경우 취약지역에 대한 민자유치가 가능해지며 공공부문과 민간부문의 장점을 서로 살릴 수 있다는 점에서 바람직한 방안이라 사료된다. 그러나 이러한 전향적인 노력을 위해서는 울산시 재원이 이러한 사업을 추진할 수 있을만큼 여력이 있어야 한다는 한계점은 물론 있다. 넷째, 취약지역과 대도시를 서로 연계하여 개발시키는 방안이다. 이럴 경우 낙후지역의 사업을 대도시와 연계시키는 사업묶음(project package)방안의 도입이 필요하다. 그리고 마지막으로 지역의 참여보장인데 이것은 대상사업의 심의와 선정에 있어 해당 지방자치단체와 해당지역주민들의 참여를 보장해 주어야 한다는 것이다. 그를 위해 사업선정등과 관련된 지역공청회 개최등도 바람직한 것이다.³⁹⁾ 최근에 대곡댐건설을 둘러싸고 울산시와 대곡댐지역주민간에 격렬한 갈등이 있었는데 이것도 사업선정등과 관련된 지역공청회등이 제대로 이루어지지 못했기 때문이다. 이미 울산시와 한국수자원공사가 대곡댐건설을 기정사실화하고 이미 대곡댐건설을 위해 소요될 재원인 정부지원 공사비 6백70억원과 보상비 5백50억원까지 마련하고 11월부터 공사에 들어갈 계획이었던 것으로 나타나 이런 지역주민간의 갈등을 야기시킨 것이다.⁴⁰⁾

3) 기업의 유치방안

지방자치제도가 성공적으로 정착하기 위해서는 충분한 지방재정력이 확보되어야 하며 이러한 재정력의 확보는 당해지역에 기업을 유치함으로써 상당한 부분을 실현 시킬 수가 있다. 그러나 기업이 들어선다고 해서 자동적으로 지방재정이 확충되는 것은 아니며 기업의 특성에 따라 지방재정에 미치는 파급효과 또한 다양하다.⁴¹⁾ 1958년의 쿠즈네츠(Kuznetz) 이후 많은 연구들은 제조업의 성장이 지역의 성장과 밀접한 관련이 있음을 주장하고 있다.⁴²⁾ 우리나라의 경우에도 최영출, 김헌민 등이 위와 같은 연구결과를 제시하고 있고, 이정구 등은 광양만에 대한 사례연구를 통하여 대규모 제조업의 입지가 지역성장의 가장 직접적인 원인임을 주장하기도 한다. 이러한 배경에서 볼 때 지역내의 제조업비중이 높을수록 지역경제개발의 효과성은 늘어 날 것으로 예상할 수 있다. 그러나 제조업은 대개

39) 김정환, "앞의 논문", 1994, 621-625면.

40) 『경상일보』, 1997. 9. 11., 1면.

41) 최영출, "지방기업의 지방정부재정에 대한 파급효과 분석 : 지방자치단체의 기업유치와 관련하여", 『한국행정학보』, 제28권 제2호, 1994 여름, 575면

42) Patricia A. Beeson, "Agglomeration Economies and Productivity Growth", in Mills, Edwin S & John F. McDonald (eds.). *Sources of Metropolitan Growth*, (New Brunswick, New Jersey : Center for Urban Policy Research, 1992); Richard D Bingham & William M. Bowen, "The Performance of State Economic Development Programs : An Impact Evaluation", *Policy Studies Journal*, Vol. 22, No. 3., 1994; Mark A. Satterthwaite, "High-growth Industries and Uneven Metropolitan Growth", in Mills, Edwin S. & John F. McDonald (eds.). *Sources of Metropolitan Growth*. (New Brunswick, New Jersey : Center for Urban Policy Research, 1992)

의 경우 많은 초기투자비용 필요로 하며 이에 따른 지방정부의 지원도 타산업에 비교하면 비교적 높은 수준에서 나타날 것으로 예상된다. 따라서 효율성이라는 측면에서 본다면 제조업보다는 관광산업과 서비스업 등의 3차산업분야의 효율성이 일반적으로 더 높을 것으로 생각 할 수 있다. 또한 제조업을 중시하는 경우에도 첨단기술산업을 중심으로 한 기술혁신과 확산이라는 변수에 관심을 집중하는 경우도 동시에 늘고 있어 연구자들의 관심은 점차로 진통적인 제조업으로부터 탈피하는 경향을 보이고 있다.⁴³⁾ 백한중에 의하면 전통적인 제조업의 지역경제활동 선도에 대하여 서비스산업의 적극적인 역할이 주장되기 시작한 것은 서비스산업의 공간적 분포변화 및 지역경제 파급효과에 관한 마퀴엔드(Marquand)의 연구 이후의 일이라고 한다. 즉 지역경제성장의 과정에 있어서 서비스산업의 성장이 제조업활동의 결과로 얻어지는 부수적 산물로 이해되던 진통적인 시각과는 달리 서비스산업은 지역경제의 기반부문으로서의 역할을 하며 노동집약성에 의한 높은 고용창출력 때문에 제조업의 쇠퇴를 경험하는 지역에서는 경제에 큰 기여를 할 수 있다는 것이다. 또한 저개발 지역에서는 서비스산업의 계획적 입지를 통하여 지역의 비교우위를 창출, 제조업체의 유인을 가능케하기도 하며 기존산업의 생산성도 증대시키는 효과가 있다고 한다. 특히 지역경제개발의 결정변수로서 산업구조 가운데 서비스업의 중요성을 주장하는 연구들 가운데 최근 관심의 대상이 되고 있는 것은 소비자서비스가 아닌 생산자서비스에 대한 관심이다⁴⁴⁾ 그러나 외국학자들의 연구결과와는 달리 아직까지 우리나라에서는 지역개발과정에서의 서비스산업, 특히 생산자서비스산업의 중요성이 경험적으로 확정되지 않고 있는 단세인데 한 표한은 그 이유에 관하여 각 도시에 입지한 생산자서비스의 업종이 역내의 제조업활동과

43) 임동욱과 이재원, "산업구조의 재구조화에 따른 수도권분산화정책의 전개과정에 관한 연구", 「한국행정학보」, 제27권 제4호, 1993 ; 정순우 외, "산·학·연 협동체제를 통한 지역산업 진흥방안 : 대전광역시 도시권을 사례로", 「한국지역개발학회지」, 제6권 제1호, 1994 ; 한표환, "도시서비스산업의 성장과 도시경제발전 파급효과", 「국토계획」, 제29권 제1호, 1994, D. F. Batten, & P. Nijkamp, "Progress in Spatial Theory and Dynamics - A Prefatory Review", in Andersson A. E. et. al. (eds.), *Advances in Spatial Theory and Dynamics* (North-Holland : Elsevier Science Publisher, 1989) ; Roberto Camagni, "Spatial Implications of Technological Diffusion and Economic Restructuring in Europe - The Italian Case", *Ekistics*, Vol. 350, (Sep./Oct., 1991) ; Wolfgang Fach, and Edgar Grande. "Space and Modernity : On the Regionalization of Innovation, Management" in Ulrich Hilpert (ed.), *Regional Innovation and Decentralization - High Tech Industry and Government Policy* (London : Routledge, 1991) ; Ulrich Hilpert, "Regional Policy in the Process of Industrial Modernization - The Decentralization of Innovation by the Regionalization of High Tech?", Ulrich Hilpert (ed.) *Regional Innovation and Decentralization - High Tech Industry and Government Policy* (London : Routledge, 1991) ; Juha Melkers, & Daniel Bugler & Barry Bozeman. (1993). "Technology Transfer and Economic Development" in Bingham, Richard D. & Robert Mier, *Theories of Local Economic Development : Perspectives From Across the Disciplines* (London : Sage Publication, 1993)

44) 백한중, "도시간 서비스산업분포의 분석모형에 관한 연구", 「지역사회개발연구」, 제19집 제1호, 1994; 한표환, "앞의 논문", 1994; Juan R Cuadrado-Roura, "Regional Disparities and Territorial Competition in the EC", in Cuadrado-Roura, J. R., Peter Nijkamp & Pere Salva, *Moving Frontiers - Economic Restructuring, Regional Development and Emerging Networks* (Brookfield, Vermont : Avebury, 1994) ; P. W. Daniel, "Service Sector Restructuring and Metropolitan Development : Process and Prospects" in P. W. Daniels, (ed.), *Services and Metropolitan Development : International Perspectives* (London : Routledge, 1991) ; Richard W. Goe, "An Examination of the Relationship Between Corporate Spatial Organization, Restructuring and External Contracting of Producer Services within a Metropolitan Region", *Urban Affairs Review*, Vol. 32, No. 1., 1996. ; Carlo Jacger, & Durrenberger Gregor, "Services and Counterurbanization - the Case of Central Europe", in P. W. Daniel, (ed.), *Services and Metropolitan Development : International Perspectives* (London : Routledge, 1991) ; Peter Hall, "The Disappearing City", in Cuadrado-Roura, J. R., Peter Nijkamp & Pere Salva, *Moving Frontiers - Economic Restructuring, Regional Development and Emerging Networks* (Brookfield, Vermont : Avebury, 1994) ; Satterthwaite, *op. cit.*, 1992.

무관한 것으로 구성되었거나 고차서비스산업(조사 및 정보, 컴퓨터 등)은 역외에서 수입하기 때문이며 혹은 중소도시에 입지하는 대기업분공장의 생산자서비스는 지역외에 위치한 본사에서 공급받기 때문일 것으로 분석하고 있다. 이는 아직까지 우리나라에서 생산자서비스가 하나의 산업분야에서 확고하게 자리잡고 있지 못함을 의미하는 것으로 해석할 수 있을 것이다. 울산의 경우를 이런 맥락에서 살펴보면 전체산업에 대한 제조업의 비중이 지나치게 비대하다. 따라서 산업구조상 불균형이 심화된 양상을 보이고 있다. 제조업이 전산업에서 차지하는 비중을 구체적으로 살펴보면 업체수를 기준으로 할 때 40.11%에 달하고 있고 종사자수를 기준으로 할 때 75.81%에 달하고 있다.(표1 참조)

(표1) 제조업이 전산업에서 차지하는 비중

구 분	업체수(개사)	점유율(%)	종사자수(명)	점유율(%)
농림수산업 및 광업	14	0.53	277	0.14
제조업	1,064	40.11	144,818	75.81
기타	1,575	59.37	45,942	24.05
계	2,653	100.0	191,037	100.0

자료 : 울산상공회의소, 「지역사회발전을 위한 중점추진과제」, 1997.

또한 이런 제조업중심의 2차산업비대화와는 상대적으로 금융, 보험, 무역, 정보 등 3차 서비스산업분야를 매우 취약하게 만들고 있다. 그 예로 금융분야를 예를 들자면 금융기관의 경우 본점소재은행이나 보험사, 증권사는 전무하며 겨우 투자금융 1개사와 리스회사 1개사가 있을 뿐이다. 이런 금융부문의 취약은 울산지역에서 조성된 자금의 역외유출을 심화시킴으로써 지역의 경제발전을 저해하게 되고 이것은 지방재정의 위축을 초래하게 된다. 또한 다가오는 21세기의 다양한 지역수요에 탄력적으로 대처해야하는 고부가 첨단정보산업분야의 구성에 커다란 결핍돌이 났으로써 향후의 울산경제발전에도 역기능적 영향을 끼칠 것으로 사료된다. 그럼으로 울산광역시의 지방재정확충을 꾀하기 위해서는 우선 2차산업중심의 산업구조를 산업구조조정을 통해 3차산업중심의 그리고 고부가가치가 보장될 수 있는 첨단정보과학산업구조로 변모시켜 나가야 한다. 이를 위해서는 이러한 방향으로의 기업유지가 선행되어야 함을 의미한다. 사실상 지역에 기업이 유지되면 취업기회의 확대와 고용의 증가를 통해서 지역소득을 증대시키는 것이 사실이다. 이는 나아가서 중앙 및 지방자치단체의 세수입을 증가시키게 되며 이러한 세입증대를 재원으로 지역생산활동을 지원하기 위한 각종 사회간접자본시설에 대한 활발한 투자가 이루어 지게 된다. 이와 같은 공공투자는 지역생산 및 생활환경수준을 계속 향상시키고 더 많은 기업과 인구를 유치할 수 있는 매력을 높이게 된다. 여기에도 승수효과가 작용하는 것이다. 이와 같이 지역경제와 지방재정간의 상호 상승작용은 순환 및 확대재생산과정을 통해서 지역의 발전을 가속화시키게 된다.⁴⁵⁾ 이 과정에서 한가지 유념해야 할 점은 지역경제성장의 과실중 상당부분이 중앙재정으로 흡수되는 경우 지역의 생산활동이 지역경제활성화 내지 지방세정 건실화에 기여하는 정도는 기대한 것보다 낮은 수준에 머물 수도 있다는 점이다.⁴⁶⁾ 사실 울산광

45) 진영환외, 「산업기지개발의 파급효과분석」, 서울 : 국토개발연구원, 1989, 85면 ; 최영철, “앞의 논문”, 1994, 576면.

46) 최영철은 충북지역의 제조업분야의 유지권 통한 지방재정기여도분석에서 충북지역의 제조업 생산액중

역시와 같이 국가적 성격의 대기업이나 대공장이 많은 지역일수록 지방재정 기여도는 낮아지고 지방적 내지 지역적 성격의 산업이 많은 도시일수록 지방재정기여도는 높아지는 성향을 보이고 있는 것⁴⁷⁾도 이와 맥을 같이 하는 것이다. 따라서 지역의 산업구조에 따라 지방재정에 미치는 효과가 상이할 수 있기 때문에 지방자치단체입장에서는 당해지역의 지방재정에 큰 기여를 할 수 있는 기업을 유지, 육성하는 것이 무엇보다 필요하다.⁴⁸⁾ 울산광역시에는 본사가 서울 등 다른 지역에 위치하고 분공장만 입지한 경우가 많기 때문에 현지에 고용되어 있는 노동자의 임금 등을 제외한 대부분의 자금이 역외유출됨으로 인하여 지방재정이나 지역경제에 커다란 기여를 하지 못하고 있다.⁴⁹⁾ 그리고 울산광역시의 중화학공업위주라는 산업구조 특성상 대기업위주이면서 자본집약적인 성격이 강해 지방재정에 대한 기여도가 상대적으로 적다.⁵⁰⁾ 언뜻 중소기업을 외형적 숫자상으로 대기업과 비교를 해 보면 업체수의 93.4%를 차지하고 있어 중소기업이 주가 되는 산업구조로 이해하기 쉽지만 공산액을 대기업과 비교하면 그의 3.8%에 불과하고 종업원수로 비교해도 29.4%에 불과하다. (표2 참고)

(표2) 울산의 대기업과 중소기업의 비중

(1996년말 제조업기준)

구분	대기업(A)	중소기업(B)	계(C)	A/C	B/C
업체수(개사)	70	994	1,064	6.6	93.4
생산액(억원)	394,295	15,786	410,081	96.2	3.8
수출액(천불)	15,549,702	547,298	16,097,000	96.6	3.4
종업원수(명)	106,454	44,356	150,810	70.6	29.4

* A는 대기업 및 대기업그룹계연사 포함

자료 : 울산상공회의소, 「지역경제사회 발전을 위한 중점추진사업과 과제」, 1997.

이것이 의미하는 것은 울산시에 소재한 대기업과 중소기업간의 불균형이 심화되어 이것이 재정교란요인으로 작용한다는 점이다. 그리고 지역내의 중소기업들이 중소기업이 가야 할 고유의 기능을 발휘하지 못하고 단순히 대기업에 단순하청이나 도급자의 역할에 머

내가 지방재정에 미치는 파급효과가 기대했던 것보다 크지 않음을 밝히고 있다. 그는 그 이유로 현재의 조세체계가 크게 변하지 않는 조건에서는 생산액이 이 지역에서 증대되더라도 많은 부분이 국세로 징수되고 지자체의 지방세 수입증대에는 상대적으로 크게 기여하지 못하기 때문이라고 보고 있다. 최영출, "앞의 논문", 1994, 589면 ; 오연천, 「지방재정론」, 서울 : 박영사, 1988, 400면 ; 최영출, "앞의 논문", 1994, 576면.

47) 오연천, 「앞의 책」, 1988, 400면.

48) 최영출, "앞의 논문", 1994, 576-577면.

49) 김영환외, "앞의 논문", 1989, 99면 ; 최영출, "앞의 논문", 1994, 577면.

50) 최영출은 노동집약적 업종이 자본집약적 업종보다 지방세 수입증대에 상대적으로 더 높은 효과를 미치는 점을 발견하고 그 이유를 노동집약적 업종이 더 많은 고용기회와 유발인구를 창출하기 때문으로 보고 있다.

최영출, "앞의 논문", 1994, 589면

또 그는 규모가 작은 기업일수록 지방재정에 미치는 파급효과가 크고 대기업일수록 적다는 점을 밝혀 내었다. 그리고 이런 분석결과는 앞에서 언급된 노동집약적 업종이 더 지방재정에 기여한다는 사실과 서로 부합된다는 점을 지적하고 있다. 따라서 그는 중소기업이 지방재정에서 차지하는 비중이 높다는 점을 강조하고 소수 대기업위주의 생산구조보다는 다수 중소기업위주의 생산구조가 바람직하다고 결론을 내리고 있다.

최영출, "앞의 논문", 1994, 590면.

무름으로써 대기업의 경기변동에 따라 부침을 해야하는 관계로 지방재정에 주는 부정적 영향이 매우 크다. 따라서 대기업 못지 않게 중소기업등을 적극유치하고 노동집약적인 산업구조를 추진하여 일자리를 보다 많이 창출하고 중소기업이 중소기업고유의 기능을 수행할 수 있도록 자리매김을 하는데 행정적 지원과 지도를 아끼지 말아야 하며 이로인해 지방재정에 도움을 줄 수 있는 방향으로의 정책전환이 요구된다.

4) 행정조직구조조성을 통한 재원확충방안

기존의 행정서비스중에 민영화할 수 있는 것은 과감히 민영화하여 비능률적인 행정조직을 통폐합함으로써 망만한 행정조직을 운영하는데 드는 비용을 절감하여야 한다. 이미 미국이나 일본등에서는 경영혁신의 한 방안으로 기구축소(Downsizing)방안을 민간부문에서 받아들여 이러한 취지의 행정개혁이 이루어지고 있으며 우리의 중앙정부도 이러한 방향으로 조직개혁을 이루어 나가고 있다. 울산광역시도 광역시로 출범하면서 작은 지방정부를 표방하였고 그러한 맥락에서 상당한 기구개편이 이루어졌고 다른 기존의 광역시보다 적은 규모로 출범을 하였지만 아직도 비능률적인 행정조직구조들이 존재하는 만큼 이에 대한 보다 심도 깊은 연구와 정책적 처방이 강구되어야 한다. 참고직으로 미국의 지방자치단체에서 과감히 기존의 행정서비스를 민영화한 것들을 명시하면 다음과 같다. (표3 참고)

(표3) 민영화된 행정서비스

행정서비스 기능	민영화된 비율(%)	행정서비스기능	민영화된 비율(%)
자동차건인	80	제세공과금 관리	32
법률자문	55	레크레이션 서비스	8
가로등관리	46	박물관운영	8
위험물처리 및 관리	44	인사관리서비스	8
무숙자보호소관리	43	비시업부	7
자동차등록 및 관리	41	도로은행비징수	7
상업쓰레기수거	38	하수도관리	6
주거용쓰레기수거	36	범죄예방 및 통제	4
도로보수	36	물분배	4
가로수정리 및 식수	36	위생검사	3
정신치료소관리	35	수도물처리	3
알코올 및 약물치료	34	교통징리와 주차단속	1
탁아소운영	34	소방 및 경찰활동	1
노사관리	33	교도소운영 및 도서관	1

자료 : International City Management Association, 1989, pp. xii-xiii. ; Frank J. Thompson. (ed.), Revitalizing State and Local Public Service (San Francisco, CA : Jossey-Bass Publishers, 1993), p. 249.

물론 미국의 경우하고 우리 울산의 경우를 서로 수평되게 비교하는데 무리가 없는 것은 아니나 자동차등록 및 관리나 쓰레기수거, 도로보수 및 가로수정리 및 식수(植樹)와 같은 것은 민간기업과의 계약을 통해 또는 민영화시킴으로 해서 울산시의 재원을 절약할 수 있고 이것이 결국 재원확충과 같은 효과를 거둘 것으로 판단된다.

2. 지방채 및 해외자본을 통한 재정확충방안

민간기업적 마인드를 지방재정확충에 반영하는데 가장 적합한 적용영역은 지방채와 해외자본도입이다. 종선까지는 지방채나 해외자본은 악성 재정구조를 만들어 내고 그로인해 오랜 기간에 걸쳐 조세부담을 가중시키는 요인으로 인성되어 왔으나 지금의 새로운 시각은 이를 효율적으로 활용함으로써 오히려 점점 증대되고 있는 행정수요에 시의성있고 적실성있게 대처할 수 있는 선행적이고 적극적인 방안으로 고려되고 있다. 그 뿐 아니라 점점 규모가 대형화되고 있는 사회간접자본시설에 대한 재원확충에도 시의적절이나 신속적으로 적용할 수 있어 그 효용성이 매우 높다고 할 수 있다. 이러한 장점을 지니는 지방채에 대해서 울산의 현황과 실내는 어떠한지 살펴보면 다음과 같다. 97년도의 일반회계와 특별회계를 종합한 세입예산총괄표를 살펴보면 (표4 참고) 지방채를 통한 세입은 350억으로 계상되어 있는데 이것은 총세입의 6.9%를 차지하는 것이며 지방세, 세외수입⁵¹⁾, 그리고 의존세입을 제외한 제3섹터

(표4) 97년의 세입예산총괄표(일반 + 특별)

(단위 : 천원)

구 분	97예산액	구성비	일반회계	특별회계
지방세	167,468,000	32.9%	167,468,000	-
세외수입	260,435,167	51.2%	81,852,963	178,582,204
지방교부세	-	-	-	-
지방양여금	30,340,398	6.0%	17,899,398	12,441,000
국고보조금	15,459,051	3.0%	14,040,463	1,418,588
지방채	35,000,000	6.9%	5,000,000	30,000,000
합 계	508,702,616	100%	286,260,824	222,441,792

자료 : 울산광역시. (1997). 『1997년도 일반·특별회계세입세출예산(안)사항별설명서』.

적 성격을 갖는 세입원으로서의 지방채는 일반회계의 50억과 특별회계의 300억원으로 나뉘어지는데 전자는 전적으로 국내자입금(지방공공자금채)으로 충당하고 있고 후자는 공기업특별회계⁵²⁾상의 세입으로 충당되고 있다. 다음은 울산시의 지방채무현황을 살펴보면 다음과 같다. (표5과 표6 참고) 97년 상반기상환후의 현 채무잔액은 이자포함해서 2,657억 원에 달하며 채무내용은 칠도이설, 주택사업, 상수도 및 하수도사업, 그리고 6건의 기타사업 등이다.

51) 세외수입은 경상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 나뉘어지는데 여기서 경성지 세외수입은 재산임대수입, 사용료수입, 수수료수입, 사업장생산수입, 정수교부금수입, 이사수입, 기타 사업수입을 의미하며 임시적 세외수입은 재산매각수입, 이월금, 기부금 및 기금수입, 전입금, 융자금원금수입, 부담금, 잡수입, 파년도수입등을 의미한다.

52) 특별회계는 공기업특별회계와 기타특별회계로 나눌 수 있는데 공기업특별회계로는 상수도특별회계, 하수도특별회계, 공영개발특별회계, 지역개발기금특별회계로 세분할 수 있고 기타특별회계는 주택사업특별회계, 의료보호기금조성특별회계, 공단환경오염이주대책특별회계, 칠도이설사업특별회계, 교통사업특별회계, 농어촌육성기금특별회계, 농어민후계자육성기금특별회계, 중소기업육성기금특별회계 등으로 세분할 수 있다.

(표5) 채무현황 (총괄)

(단위 : 백만원)

구 분	96년말 채무액 ①	97년 운용현황		현 채무잔액 ③=①-②
		상반기상환실적②	하반기상환계획	
원 금	214,893	15,778	35,547	199,115
이 자	71,033	4,397	10,202	66,636
총 계	285,926	20,175	45,749	265,751

* 이 통계자료는 97년 6월 30일이 기준임

(표6) 채무현황 (각론)

(단위 : 백만원)

구 분	96년말 채무액 ①	97년 운용현황		현채무잔액 ③ = ① - ②	비 고
		상반기상환실적 ②	하반기상환계획		
철도이설	82,507	14,157	24,350	68,350	
주택사업	59,366	2,923	9,072	56,443	
상수도사업	115,078	2,358	10,448	112,720	
하수도사업	11,286	422	1,082	10,864	
기타사업	17,689	315	797	17,374	

* 기타사업은 6건으로 야음3동, 온산, 온양면청서, 북부순환도로, 일반폐기물소각시설, 96년도 가뭄대책 안반관정개발사업 등이다.

(표7) 자금 및 회계별 채무현황 (원금 + 이자)

(단위 : 백만원)

구분	합계	일반회계	기타특별회계	공기업특별회계	비고
철도이설	68,350		68,350		토지매각재원
주택사업	56,443	609	55,834		시비/실수요자
상수도사업	112,720			112,720	공기업수입금
하수도사업	10,864			10,864	공기업수입금
기타사업	17,374	17,374			시, 군비
합계	265,751	17,983	124,184	123,584	

* 철도이설내역에는 사모공채와 지역개발기금, OECF(일본해외협력기금)가 포함되며 주택사업에는 국민주택기금, 지역개발기금, 재특자금이 그리고 상수도사업에는 지역개발기금, 재특자금, 민간자금(한국외환은행의 외화대출금), 농어촌발전기금, 토특자금이 그리고 하수도사업은 지역개발기금과 재특자금, ADB(아시아개발은행)이 마지막으로 기타사업은 재특자금, 청사정비기금, 농특자금이 내포된다.

채무액의 상환재원은 철도이설의 경우 토지매각재원이고 주택사업은 시비 및 실수요자 부담금, 상수도사업과 하수도사업은 공기업수입금 그리고 기타사업은 시, 군비로 충당하고

록 되어 있다. (표7 참고) 그리고 채무액 연도별 상환계획에 따르면 현재(97년 기준) 채무잔액이 총 2,657여억원에서 97년 하반기에 457여억원, 98년에 347여억원 그리고 99년에 274여억원, 2000년엔 252여억원씩 상환할 계획이며 2001년 이후에는 1,327여억원을 상환할 계획이다.

이상의 현황과 실태를 고려해볼 때 울산시는 지방채가 전체세입중 6.9%를 차지하고 있으므로 다른 세입원과의 상호관계를 고려할 때 걱정수준을 유지하고 있다고 고려되며 또한 채무액 연도별 상환계획과 상환재원을 불때에도 상환능력이 있는 것으로 판단되며 더욱 중요한 것은 채무내용을 볼 때 철도시설이나 상, 하수도사업 등이 사회간접자본과 연관되는 것이고 더욱이 주택사업은 실수요자부담금이 상환재원으로 크게 작용할 것으로 판단되어 시재정에 대한 부담을 크게 가중시키지 않을 채무라는 점이다. 그런 맥락에서 광역시가 됨으로써 증대되는 행정수요 특히 사회간접자본시설에 대한 수요증대를 충족키 위한 투자재원확보를 위해 지방채발행을 적극적으로 고려할 수 있을 것으로 판단되는 것이다. 이런 맥락에서 여기서는 지방채발행을 활성화시켜 울산광역시의 재원확충을 기할 수 있는 방안을 나름대로 적시하고자 한다. 지방채발행을 활성화하기 위해서는 우선 먼저 지방채의 상품성을 제고시켜야 하며 둘째로 유통시장을 확대시키고 셋째, 신용평가제도를 정착시키며 재정운영의 합리화를 정착시켜야만 한다. 이를 위한 구체적인 방안은 다음과 같다.

1) 지방채의 상품성 제고방안

지방채의 상품성을 제고시키기 위해선 지방채의 적정이율을 보장해 주어야 하며 지방채의 이자지급조건, 상환방법 등을 다양화하여 여러 계층의 채권수용자들의 구매욕구에 부합하도록 상품을 다양화 할 필요가 있다. 김종순은 이를 위해 다계층증권(collateralized mortgage obligation)을 도입하자고 주장하고 있다. 이 증권은 미국에서 통용되는 특수만기 구조를 가진 원리금이채증권으로 이자율과 만기가 서로 다른 여러계층으로 구분하여 발행하는 제도이다. 이같은 다계층증권은 중도상환율의 예측을 용이하게함은 물론 다양한 지방채수요계층의 선호화도 부합하므로써 지방채의 상품성을 증대시키는데 큰 몫을 수행하는 것이다.⁵³⁾ 울산광역시도 지방채가 가지는 위험부담의 분산을 피하고 지방채가 가져오는 여러 불안적 요인들에 대한 예측성을 높이며 다양한 여러계층들로 하여금 지방채구매의 효과를 가질 수 있도록 다계층증권제도를 도입하는 것을 긍정적으로 검토하여야 할 것이다.

2) 유통시장의 확대방안

유통시장의 확대방안의 하나로 울산광역시내에 지방채만을 전문으로 담당하는 금융기관의 설립도 전향적으로 고려해 볼 수 있을 것이다. 이를 위해 지방채은행 또는 지방금융고와 같은 특수금융기관의 설립을 검토해 볼 수 있으며 이와 같은 금융기관이나 기금을 설치하는 경우 그 재원은 크게 중앙정부투자금, 지방정부의 자체자금, 민간자본, 세계은행이나 국제기구를 통한 차관자금 등을 통해 조달할 수 있을 것이다.⁵⁴⁾

53) 김종순, "앞의 논문", 1994, 1347-1348면.

54) 김종순, "앞의 논문", 1994, 1349면.

3) 신용평가제도의 정착과 재정운용의 합리화 방안

신용평가제도의 정착과 재정운용의 합리화를 위해서는 울산광역시외의 상환능력이나 신용상태가 지방채 이자율에 반영되도록 하는 것이 바람직 할 것이다. 실제로 미국등에서는 오래전부터 지방채시장이 활성화되어있을 뿐만 아니라 신용평가등급에 따라 상이한 이자율로 채권시장에서 소화되고 있다. 따라서 많은 공기업과 지방자치단체들은 이자부담을 경감하기 위해 보다 높은 신용등급을 받으려고 노력하고 있다. 우리나라에서도 이런 제도가 도입되어야 하는 필요성으로 첫째, 현저하게 낮은 신용등급을 받은 지방자치단체의 경우 기재승인여부와 관계없이 채권발행이 불가능해 실 수밖에 없을 것이며 둘째, 지방자치단체장들에게 방만한 재정운영을 억제하는 효과가 있고 셋째, 외국채권시장에의 진출을 위해서도 필요하며 넷째, 금융시장과 서비스시장의 개방은 필연적으로 외국의 신용평가기관의 국내 진출을 가져오게 될 것이므로 이에 대비한 우리나라의 신용평가기관의 정립이 필요로 되기 때문이다.⁵⁵⁾ 이외에 김종순은 투자적 사업의 경우 필요하다면 회계연도 단년도주의를 고수하여 계속비제도를 예외적으로 허용 할 것이 아니라 지방채발행과 복수회계년제를 도입하는 것이 바람직하다고 주장하고 있다.⁵⁶⁾ 실질적으로 미국의 주정부차원에서는 복수에 산제도와 회계년제를 운영하는 경우가 많다. 이런 맥락에서 울산광역시도 예산제도를 근본적으로 개편하여 경상적 성비를 중심으로 하는 운영예산과 부사적 지출을 위한 자본예산⁵⁷⁾으로 구분하여 실질적인 자본예산제도를 도입할 필요가 있다.⁵⁸⁾ 그리고 자본예산제도 하에서는 중장기 자본투자계획과 재정운용계획을 입안하고 여기에 따른 재원조달계획의 일환으로 5년정도의 중기지방채발행계획이 수립되고 지방채의 발행이 광범위하게 허용되어야 한다.⁵⁹⁾ 그리고 내국인 뿐만 아니라 외국인에 의한 지방채소화를 촉진하기 위해서는 외국인에 의한 지방채 인수방안에 대한 획기적인 제도적 개선이 이루어져야 하며 이를 위해 미국과 같이 지방채 투자수익금에 대한 소득세를 감면해 주는 방안도 마련할 필요가 있다.⁶⁰⁾

4) 해외자본의 도입방안

김정완은 효율적인 외자도입을 위한 제도정비로 첫째, 지방정부의 자본예산제도의 도입 둘째, 지방정부가 해외자본을 효율적으로 활용하기 위해 지방정부의 투자심사제도의 내실화 셋째, 해외자본도입 규제완화와 대상사업의 확대 넷째, 지방정부가 해외자본도입시 중앙정부의 신용보증제도의 정비 다섯째, 지방정부가 일정한 조건하에서 지방채(외화채 포함)를 발행한 경우 중앙정부의 채무인수제도의 활성화 여섯째, 공공차관에 경우 재무부가 차주로서 외국공공기관의 쌍무계약에 의해 차관을 도입하여 관련 지방정부에 전대해 주던 방식의 전대차관제도를 확대시키고 개편하자는 것과 일곱째, 외국인 투자유지를 위한 투자자유지역을 설치하자는 안등을 제시하고 있다.⁶¹⁾ 또한 해외자본도입에 따른 재정운용행태로

55) 김종순, "앞의 논문", 1994, 1350-1351면.

56) 김종순, "앞의 논문", 1994, 1351면.

57) 자본예산은 조세수입에 의해 지변되는 경상예산과 달리 자본적 지출을 지방채에 의해 조달하고자 하는 복식예산의 일종이다.

58) 김종순, "앞의 논문", 1994, 1351-1352면

59) 김종순, "앞의 논문", 1994, 1352면.

60) 김정완, "앞의 논문", 1995, 222-223면.

는 첫째, 진취적이고 적극적인 기업가정신, 둘째, 수익자부담원칙을 위한 지역주민의 자치 의식 셋째, 지역경영시대에 부합되는 경영마인드 등을 들고 있다.⁶²⁾ 이런 맥락에서 볼 때 울산광역시도 해외자본에 대한 민간기업적인 적극적 사고를 가져야 할 때가 도래되었다고 볼 수 있다. 이를 위해 외국채권시장을 적극적으로 활용하는 방안을 강구해 나가야 한다. 외국채권시장에서 6.1%에서 7.5%정도의 낮은 이자율을 지닌 미국의 양키본드(Yankee Bond)나 일본의 사무라이본드(Samurai Bond), 그리고 유럽의 유러본드(Euro Bond) 등을 통해 10년 이상의 장기자금을 조달하는 것도 가능하다. 실제로 서울시는 지하철 재원조달을 위하여 1994년 8월 1일자로 3억달러의 양키본드를 발행하여 10년만기 7.875%의 비교적 호 조건으로 자금을 조달한 바 있다.⁶³⁾ 이와 같이 외국의 채권시장을 적극 활용하는 경우 재정력이 양호한 울산광역시같은 입장에서는 호조건의 투자새원을 낮은 금융비용으로 조달 할 수 있게 된다. 따라서 국내의 좁은 채권시장을 놓고 경쟁하거나 강제소화방식에만 내달릴 필요가 없이 외국의 채권시장을 적극 활용하여 장기의 저리자금을 확보할 수 있게 된다.⁶⁴⁾

4. 글을 맺으면서

울산광역시의 개발사업을 보다 효율적으로 추진하고 부족한 재원을 확충하기 위한 수단으로 제3섹터형 사업에 대해 본격적인 관심이 성주되어야 하며 특히 시급하지만 수익성이 있고 투자규모가 큰 대형프로젝트에 대해서는 민자유치전략을 원칙적으로 밀고 나가되 이것이 가져다 줄 수 있는 모든 가능한 역기능들을 주도면밀히 분석하여야 한다. 이런 맥락에서 울산광역시가 제3섹터개념으로 표현되는 민간기업적 마인드를 통해 광역시의 증대되는 재원을 확충시켜 나갈 수 있는 민자유치 혹은 민·관공동투자와 관련된 정책적 방안들을 우선 십약하면 다음과 같다. 첫째, 울산광역시는 재원조달방안으로 프로젝트 금융(project financing)을 육성할 필요가 있다. 둘째, 지역균형개발을 위한 민자유치의 보완 방안으로는 공공부문과 민간부문의 역할의 재조정, 취약지역을 위한 유인체계의 차별화, 취약지역에 대한 민·관공동 투자방식의 채택, 취약지역과 대도시를 서로 연계하여 개발시키는 사업묶음방안의 도입, 그리고 지역의 참여보장 등이다. 셋째, 지방자치제도가 성공적으로 정착하기 위해서는 충분한 지방재정력이 확보되어야 하며 이러한 재정력의 확보는 당해지역에 기업을 유치함으로써 상당한 부분을 실현 시킬 수가 있으므로 울산광역시는 우선 2차산업중심의 산업구조를 산업구조조정을 통해 3차산업중심의 그리고 고부가가치가 보장될 수 있는 첨단정보과학산업구조로 변모시켜 나가야 한다. 그리고 대기업 못지 않게 중소기업등을 적극유치하고 노동집약적인 산업구조를 추진하여 일자리를 보다 많이 창출 하고 중소기업이 중소기업고유의 기능을 수행할 수 있도록 자리매김을 하는데 행정적 지원과 시도를 아끼시 말아야 하며 이로인해 지방재정에 도움을 줄 수 있는 방향으로 정책전환이 요구된다. 넷째, 기존의 행정서비스중에 민간부분과의 계약이 가능한 것이나 민영화할 수 있는 것은 과감히 민영화하여 비능률적인 행정조직을 통폐합함으로써 방만한 행정조직을 운영하는데 드는 비용을 절감하여야 한다. 자동차등록 및 관리나 쓰레기수거,

61) 김성환, "앞의 논문", 1995, 224-228면.

62) 김성환, "앞의 논문", 1995, 229-230면.

63) 김종순, "앞의 논문", 1994, 1348면.

64) 김종순, "앞의 논문", 1994, 1348 1349면.

도로보수 및 가로수정리 및 식수(植樹)와 같은 것은 민간기업과의 계약을 통해 또는 민영화시킴으로써 울산시의 재원을 절약할 수 있고 이것이 결국 재원확충과 같은 효과를 거둘 것으로 판단된다. 다음으로 민간기업적 마인드를 지방재정확충에 반영하는데 가장 적합한 적용영역은 지방채와 해외자본도입이다. 종전까지는 지방채나 해외자본은 악성 재정구조를 만들어 내고 그로인해 오랜기간에 걸쳐 조세부담을 가중시키는 요인으로 인정되어 왔으나 지금의 새로운 시각은 이를 효율적으로 활용함으로써 오히려 점점 증대되고 있는 행정수요에 시의성있고 적실성있게 대처할 수 있는 전향적이고 적극적인 방안으로 고려되고 있다. 그 뿐 아니라 점점 규모가 대형화되고 있는 사회간접자본시설에 대한 재원확충에도 시의적으로나 신속적으로 적용할 수 있어 그 효율성이 매우 높다고 할 수 있다. 우선 울산광역시에는 지방채가 전체세입중 6.9%를 차지하고 있으므로 다른 세입원과의 상호관계를 고려할 때 적정수준을 유지하고 있다고 고려되며 또한 채무액 연도별 상환계획과 상환재원을 볼때에도 상환능력이 있는 것으로 판단되며 더욱 중요한 것은 채무내용을 볼 때 철도시설이나 상, 하수도사업 등이 사회간접자본과 연관되는 것이고 더욱이 주택사업은 실수요자부담금이 상환재원으로 크게 작용할 것으로 판단되어 시재정에 대한 부담을 크게 가중시키지 않을 채무라는 짐이다. 그런 맥락에서 광역시가 됨으로써 증대되는 행정수요 특히 사회간접자본시설에 대한 수요증대를 충족키 위한 투자재원확보를 위해 지방채발행을 적극적으로 고려할 수 있을 것으로 판단되는 것이다. 그리고 지방채발행을 활성화하기 위한 방안으로는 첫째, 울산광역시는 지방채의 상품성을 제고시켜야 하며 이를 위해 지방채가 가지는 위험부담의 분산을 피하고 지방채가 가져오는 여러 불안적 요인들에 대한 예측성을 높이며 다양한 여러계층들로 하여금 지방채구매의 효과를 가질 수 있도록 다계층증권제도를 도입하는 것을 긍정적으로 검토하여야 할 것이다. 둘째, 유통시장의 확대방안의 하나로 울산광역시내에 지방채만을 전문으로 담당하는 금융기관의 설립도 전향적으로 고려 해 볼 수 있을 것이다. 셋째, 신용평가제도의 정착과 재정운용의 합리화를 위해서는 울산광역시의 상환능력이나 신용상태가 지방채 이자율에 반영되도록 하는 것이 바람직할 것이다. 또한 울산광역시도 예산제도를 근본적으로 개편하여 경상적 경비를 중심으로 하는 운영예산과 투자적 지출을 위한 자본예산으로 구분하여 실질적인 자본예산제도를 도입할 필요가 있다. 그리고 자본예산제도하에서는 중장기 자본투자계획과 재정유용계획을 입안하고 여기에 따른 재원조달계획의 일환으로 5년정도의 중기지방채발행계획이 수립되고 지방채의 발행이 광범위하게 허용되어야 한다. 그리고 내국인 뿐만 아니라 외국인에 의한 지방채소화를 촉진하기 위해서는 외국인에 의한 지방채 인수방안에 대한 획기적인 제도적 개선이 이루어져야 하며 이를 위해 비국과 같이 지방채 투자수익금에 대한 소득세를 감면해주는 방안도 마련할 필요가 있다. 넷째, 울산광역시도 해외자본에 대한 민간기업적인 적극적인 사고를 가져야 할 때가 도래되었다고 볼 수 있다. 이를 위해 외국채권시장을 적극적으로 활용하는 방안을 강구해 나가야 한다.

참고문헌(Bibliography)

- 강인재. (1993). “한국지방정부 공공지출의 결정요인”, 강인재외, 『공공정책의 결정요인분석』, 서울 : 법문사.
- 강정석. (1997). 『광역자치단체의 지역경제개발결정요인에 관한 연구 : 권역별, 시기별, 지역특성별 결정요인의 차이를 중심으로』, 연세대학교 대학원 박사학위논문, 6월.
- 강태구. (1993). “외국의 지방채 적용사례 : 일본의 지방채를 중심으로”, 『지방행정』, 12.
- 국토개발연구원. (1993). “사회간접자본시설 확충을 위한 민자유치방안”, 『KDI연구속보』, 5-6.
- 김보현, 김용래. (1985). 『지방행정의 이론과 실제』, 서울 : 법문사.
- 김의준. (1995). “사회간접자본 시설에 대한 민자유치 적정규모 추정에 관한 연구”, 『한국정책학회보』, 제4권 제1호.
- 김정완. (1995). “지방정부 해외자본 도입의 가능성과 정책과제”, 『한국행정학보』, 제29권 제1호, 봄.
- 김정완. (1994). “지역균형개발을 위한 민간자본의 운용방안 : 사회간접자본시설 확충에 대한 민자유치촉진법을 중심으로”, 『한국행정학보』, 제28권 제2호, 여름.
- 김정호. (1989). “지방채 발행규제의 논리와 역논리”, 『지방행정연구』, 제8권.
- 김재영. (1995). “지방정치구조와 정책산출 : 미국도시의 공채정책분석”, 『한국정책학회보』, 제4권 제1호.
- 김중순. (1994). “지방재정확충을 위한 지방채제도의 개편방향”, 『한국행정학보』, 제28권 제4호, 겨울.
- 김종표. (1988). 『현대지방행정론』, 서울 : 일신사.
- 김현민. (1992). “수도권도시의 경제성장분석 : 도시산업개발 정책방향의 모색”, 『한국행정학보』, 제27권 제2호.
- 김형배. (1988). 『지방자치론』, 서울 : 계명사.
- 백한중. (1994). “도시간 서비스산업분포의 분석모형에 관한 연구”, 『지역사회개발연구』, 제19집 제1호.
- 손재식. (1988). 『현대지방행정론』, 서울 : 박영사.
- 오연천. (1988). 『지방재정론』, 서울 : 박영사.
- 오재일. (1993). “중앙-지방관계의 보텔에 관한 연구 : 일본의 예를 중심으로”, 『한국행정학보』, 제27권 제2호.
- 울산광역시. (1997). 『1997년도 일반·특별회계세입세출예산(안)사항별설명서』.
- 울산상공회의소. (1997). 『지역사회발전을 위한 중점추진과제』.
- 유훈. (1989). “지방채 제도의 발전과제”, 『지방재정』, 겨울호.
- 유훈. (1993). “지방재정과 지방채”, 『지방재정』, 여름호.
- 윤영진. (1993). “지방재정확충방안으로서의 세3섹터 설립모형”, 『한국행정학보』, 제27권 제3호, 가을.
- 이계탁. (1988). 『지방행정론』, 서울 : 고려원.
- 이정구 외. (1993). “광양제철의 입지가 주변지역의 지역성장에 미친 파급효과”, 『국토계획』, 제28권 제3호.

- 이흥구. (1994). 외국인직접투자와 투자정책, 한국개발연구원, 40-41.
- 임동욱과 이재환. (1993). "산업구조의 재구조화에 따른 수도권분산화정책의 전개과정에 관한 연구", 『한국행정학보』, 제27권 제4호.
- 장지호. (1982). 『지방행정론』, 서울 : 대왕사.
- 정세욱. (1990). 『지방행정학』, 서울 : 법문사.
- 정순오 외. (1994). "산·학·연 협동체제를 통한 지역산업 진흥방안 : 대전광역시권을 사례로", 『한국지역개발학회지』, 제6권 제1호.
- 조정제. (1989). "도시공공서비스의 공급대안", 심정근 편, 『지방자치와 도시재정』, 서울 : 서울시립대학교 출판부.
- 조창현. (1993). 『지방자치론』, 서울 : 박영사.
- 조창현. (1993). "지역개발사업의 효율적인 재정지원방안", 『지방재정』, 3호.
- 진영환외. (1989). 『산업기지개발의 파급효과분석』, 서울 : 국토개발연구원.
- 최병선. (1993). 『정부규제론 : 규제와 규제완화의 정치경제』, 서울 : 법문사.
- 최병선. (1993). "민간자율성의 창달을 위한 개혁", 김영평, 최병선 편, 『행정개혁의 신화와 논리 : 점진적 개혁의 지혜』, 서울 : 나눔.
- 최영출. (1994). "지방기업의 지방정부재정에 대한 파급효과 분석 : 지방자치단체의 기업유치와 관련하여", 『한국행정학보』, 제28권 제2호, 여름.
- 최영출 외. (1992). "도시발전수준의 실증적 평가", 『도시행정학보』, 제5집.
- 하미승. (1994). "정부기능 민간이관의 논리와 추진전략", 『한국행정연구』, 제3권 제2호.
- 한국지방행정연구원. (1987). 『지방채관리제도에 관한 연구』.
- 한표환. (1994). "도시서비스산업의 성장과 도시경제발전 파급효과", 『국토계획』, 제29권 제1호.
- 허훈. (1994). "자치재정과 지방채의 활용", 『지방자치연구』, 제6권 제1호.
- Adams, W. M. (1990). Green Development : Environment and Sustainability in the Third World, London and New York : Routledge.
- Association of County Councils (Acc) et al. (1979). Review of Central Government Controls over Local Authorities, London : Acc et al.
- Batten, D. F. & P. Nijkamp. (1989). "Progress in Spatial Theory and Dynamics : A Prefatory Review", in Andersson A. E. et al. (eds.). Advances in Spatial Theory and Dynamics, North-Holland : Elsevier Science Publisher.
- Beeson, Patricia A. (1992). "Agglomeration Economies and Productivity Growth", in Mills, Edwin S. & John F. McDonald (eds.). Sources of Metropolitan Growth, New Brunswick, New Jersey : Center for Urban Policy Research.
- Bennett, James and Thomas Dilorenzo. (1983). Underground Government : The Off-Budget Public Sector, Washington, D. C. : Cato Institute.
- Bingham, Richard D. & William M. Bowen. (1994). "The Performance of State Economic Development Programs : An Impact Evaluation", Policy Studies Journal, Vol. 22, No. 3.
- Camagni, Roberto. (1991). "Spatial Implications of Technological Diffusion and Economic Restructuring in Europe : The Italian Case", Ekistics, Vol. 350, (Sep./Oct.)

- Central Policy Review Staff. (1977). *Relations Between Central Government and Local Authorities*, London : HMSO.
- Chandler, J. A. (ed.). (1993). *Local Government in Liberal Democracies*, London : Routledge.
- Cross, Martin and David Mallen. (1978). *Local Government and Politics*, London : Longman Group Limited.
- Cuadrado-Roura, Juan R. (1994). "Regional Disparities and Territorial Competition in the EC", in Cuadrado-Roura, J. R., Peter Nijkamp & Pere Salva. (1994). *Moving Frontiers : Economic Restructuring, Regional Development and Emerging Networks*, Brookfield, Vermont : Avebury.
- Daniel, P. W. (1991). "Service Sector Restructuring and Metropolitan Development : Process and Prospects" in Daniels, P. W. (ed.). *Services and Metropolitan Development : International Perspectives*, London : Routledge.
- Danziger, James N. (1991). "Intergovernmental Structure and Fiscal Management Strategies : A Crossnational Analysis", *An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 4, No. 2.
- Davey, Kenneth. (1983). *Financing Regional Government : International Practices and Their Relevance to the Third World*, N. Y. : John Wiley and Sons.
- Dearlove, J. (1979). *The Reorganisation of British Local Government*, London : Cambridge University Press.
- DiIulio, John J. Jr. (ed.). (1994). *Deregulating the Public Service : Can Government Be Improved?*, Washington, D.C. : The Brookings Institution.
- Elander, Ingermar and Stig Montin. (1990). "Decentralisation and Control : Central-Local Government Relations in Sweden", *Policy and Politics*, Vol. 18, No. 3.
- Fach, Wolfgang and Edgar Grande. (1991). "Space and Modernity : On the Regionalization of Innovation Management" in Ulrich Hilpert (ed.). *Regional Innovation and Decentralization : High Tech Industry and Government Policy*, London : Routledge.
- Ferguson, James M. (1964). *Public Debt and Future Generation*, The University of North Carolina Press.
- Frederickson, H. George. (1997). *The Spirit of Public Administration*, San Francisco, CA : Jossey-Bass Publishers.
- Goe, W. Richard. (1996). "An Examination of the Relationship Between Corporate Spatial Organization, Restructuring and External Contracting of Producer Services within a Metropolitan Region", *Urban Affairs Review*, Vol. 32, No. 1.
- Gormley, William T. Jr. (1989). *Taming the Bureaucracy : Muscles, Prayers, and Other Strategies*, Princeton : Princeton University Press.
- Griffith, J. A. G. (1966). *Central Departments and Local Authorities*, London : Royal Institute of Public Administration/ George Allen & Unwin.
- Hahm, Sung-deuk. (1996). "The Public-Private Partnership in the American State Economic Development Policies", *Korean Review of Public Administration*, Vol. 1,

No. 1.

- Hall, Peter. (1994). "The Disappearing City", in Cuadrado-Roura, J. R., Peter Nijkamp & Pere Salva. (1994). *Moving Frontiers : Economic Restructuring, Regional Development and Emerging Networks*, Brookfield, Vermont : Avebury.
- Hampton, William. (1991). "The Allocation of Responsibility for Public Services", in W. Hampton, *Local Government and Urban Politics*, London : Longman.
- Haynes, Kingsley E. & Roger R. Stough. (1996). "Space, Technology, and the Edge City : Patterns of Service and Infrastructure Investments in the Us National Capital Region", *Korean review of public Administration*, Vol. 1, No. 1.
- Hepworth, N. P. (1970). *The Finance of Local Government*, London : Allen & Unwin.
- Hildreth, W. Bartley. (1993). "State and Local Governments as Borrowers : Strategic Choices and the Capital Market", *Public Administration Review*, Vol. 53, No. 1.
- Hill, D. M. (1970). *Participating in Local Affairs*, London : Penguin.
- Hilpert, Ulrich. (1991). "Regional Policy in the Process of Industrial Modernization : The Decentralization of Innovation by the Regionalization of High Tech?", Ulrich Hilpert (ed.). *Regional Innovation and Decentralization : High Tech Industry and Government Policy*, London : Routledge.
- Jaeger, Carlo & Durrenberger Gregor. (1991). "Services and Counterurbanization : the Case of Central Europe", in Daniel, P. W. (ed.). *Services and Metropolitan Development : International Perspectives*, London : Routledge.
- Jones, G. W. (ed.). (1980). *New Approaches to the Study of Central-Local Relations*, Farnborough : Gower.
- Kettl, Donald F. & DiIulio, John J. Jr. (eds.). (1995). *Inside the Reinvention Machine*, Washington, D.C. : The Brookings Institution.
- Leibenstein, Harvey. (1975). "Aspects of the X-efficiency Theory of the Firm", *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 6, No. 2.
- Leibenstein, Harvey. (1973). "Competition and X-efficiency : Reply", *Journal of Political Economy*, Vol. 81.
- Leibenstein, Harvey. (1966). "Allocative Efficiency vs. X-Efficiency", *American Economic Review*, June.
- Melkers, Julia & Daniel Bugler & Barry Bozeman. (1993). "Technology Transfer and Economic Development" in Bingham, Richard D. & Robert Mier, *Theories of Local Economic Development : Perspectives From Across the Disciplines*, London : Sage Publication.
- Moc, Ronald C. (1994). "The Reinventing Government Exercise : Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences", *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 2.
- Morgan, David R. and Michael W. Hurlinger. (1991). "Intergovernmental Service Contracts : A Multivariate Explanation", *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 27, No. 1.
- Niskanen, William A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago : Aldine.
- Osborne, David and Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government : How the*

- Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, New York : Addison-Wesley Publishing Co.
- Page, E. (1978). Why Should Central-Local Relations in Scotland be Any Different from Those in England?, Glasgow : Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde.
- Peterson, John E. (1988). "The Municipal Bond Market in a Changing Economy", Public Budgeting & Finance, Vol. 8, Winter.
- Rabin, Jack. (1993). "Public Debt : A Symposium", Public Administration Review, Vol. 53, No. 1.
- Rago, William V. (1996). "Struggles in Transformation : A Study in TQM, Leadership, and Organizational Culture in a Government Agency", Public Administration Review, Vol. 56, No. 3
- Rainey, Hal G., Sanjay Pandey, and Barry Bozeman. (1995). "Research Note : Public and Private Managers' Perceptions of Red Tape", Public Administration Review, Vol. 55, No. 6.
- Rogers, David L. and David A. Whetten, (1982). Interorganizational Coordination : Theory, Research and Implementation, Ames : Iowa State University Press.
- Satterthwaite, Mark A. (1992). "High-growth Industries and Uneven Metropolitan Growth", in Mills, Edwin S. & John F. McDonald (eds.). Sources of Metropolitan Growth, New Brunswick, New Jersey : Center for Urban Policy Research.
- Savas, Emanuel S. (1987). Privatization : The Key to Better Government, New Jersey : Chatham House Publishers, Inc.
- Self, Peter. (1993). Government by the Market? : The Politics of Public Choice, London : The Macmillan Press Ltd.
- Sharp, Elaine B. (1986). "The Politics and Economics of the New City Debt", American Political Science Review, Vol. 80, No. 4.
- Stevens, John M., Steven L. Wartick and John W. Bagby. (1988). Business-Government Relations and Interdependence : A Managerial and Analytic Perspective, Connecticut : Quorum Books.
- Teske, Paul. (1994). "The State of State Regulation", in David H. Rosenbloom and Richard D. Schwartz (eds.). Handbook of Regulation and Administrative Law , New York : Marcel Dekker, Inc.
- Thompson, Frank J. (ed.). (1993). Revitalizing State and Local Public Service, San Francisco, CA : Jossey-Bass Publishers.
- Tiebout, M. (1972). "A Pure Theory of Local Expenditure", reprinted in M. Edel & J. Rothenberg (eds.), Readings in Urban Economics, N. Y. : Macmillan.
- White, Wilson. (1991). The Municipal Bond Investment Advisor, Chicago : Probus Publishing Company.
- Wood, Bruce. (1976). The Process of Local Government Reform 1966-1974, London : George Allen & Unwin, Ltd.
- World Bank. (1994). World Development Report 1994, Infrastructure for Development,

New York : Oxford University Press.

Wright, Deil S. (1978). *Understanding Intergovernmental Relations*, Belmont, CA.
Duxbury Press.