# 濟州地域開發을 위한 投資財源 擴充方案

夫 萬 根*

目 次

1. 序 論
2. 濟州地域 開發投資財源의 擴充必要性
3. 公共部門을 통한 投資財源의 擴充 方案
   1) 地域開發基金의 擴充
   2) 開發利益還收의 強化
   3) 經營收益事業의 擴大
   4) 地域開發債 活用의 活性化
4. 民間部門을 통한 投資財源의 擴充 方案
   1) 제3섹터를 통한 民間資本 誘致
   2) 民間資本의 直接投資 誘致
5. 結 論

## 1. 序 論

濟州道는 1991년에 제1차 濟州道綜合開發計劃에 따르는 개발사업들을 일단 終結짓고 1992년부터는 5년에 걸쳐 제2차 濟州道綜合開發計劃을 시행하게 되었다.

공식적으로는 「特定地域濟州道綜合開發計劃」이라 불리우는 제1차計劃은 濟州道의 자연자원과 인문환경을 보전하고 개발잠재력을 최대한 활용함으로써 地域經濟成長을 촉진하여 도민소득과 복지수준을 향상시키고 국가경제 및 사회적 변화를 적절히 受容한다는 데 그 基調를 두었다. 이에 따라 제1차계획은 그 기본목표를 국민관광을 근간으로 한 국제수준의 관광

* 行政學科 副敎授

지조성, 관광개발을 선도로 한 地域開發의 촉진, 계층적 生活圈體制의 구축에 의한 생활환경의 정비에 두고 개발사업을 추진하여 왔다.

한편 1992년부터 시행될 제2차계획은 제1차계획의 추진성과에 대한 評價와 문제점의 補完을 바탕으로 하여 계획의 基調를 자연보전, 주민참여확대, 開發利益의 地域化를 통한 도민들의 소득증대와 생활의 質을 향상시킨다는 데 두고, 계획의 목표를 ① 保全을 바탕으로 한 지역경제 성장촉진 ② 자연 및 인문환경의 보전·관리로 전 지역의 公園化 ③ 지역간 균형개발 ④ 국가적 목표와 地域利益과의 조화에 두고 사업을 추진하게 되었다.[1)]

그런데 제1차계획기간 중에는 投資財源의 확보가 충분하지 못해 投資實績이 부진, 계획사업을 제대로 추진하는데 큰 制約要因으로 작용하였다. 앞으로 시행될 제2차계획이 그 基本目標를 달성하기 위해서는 社會間接資本의 확충, 관광지개발, 관광시설의 정비·확충, 환경보전 등 대규모 事業을 추진해야 하는데다, 영세한 地域資本을 개발사업에 참여시켜 개발이익의 지역화를 도모해야 하는데,그러기 위해서는 막대한 투자 財源을 필요로 하게 될 것이다.

뿐만 아니라 제2차 계획의 施行期間 중에 濟州道가 특정지역에서 해제될 것이 확실시됨에 따라 정부의 公共投資 및 재정지원이 축소될 가능성이 커지고 있다. 이렇게 볼 때 濟州地域開發의 성패는 바로 지방자치단체 次元에서 開發投資財源을 어느 정도 확보할 수 있느냐에 달려 있다고 할 수 있다. 그러나 濟州道의 地方財政은 규모의 영세성과 구조의 취약성으로 供給能力에 한계가 있기 때문에 이러한 開發投資需要에 적절한 대응을 하기가 어려운 실정이다.

따라서 제2차 종합개발계획기간 중에 計劃된 개발사업들이 효율적으로 추진됨으로써 地域經濟成長과 住民福祉向上에 기여할 수 있기 위해서는 公共部門을 통한 투자재원 확충방안이 합리적으로 모색되어야 하며, 民間投資의 유치 역시 보다 적극적으로 강구되어야 할 것이다.

## 2. 濟州地域 開發投資財源의 擴充必要性

### 1) 濟州地域 開發事業의 投資 實態

개발투자는 그 主體에 따라 公共投資와 民間投資로 구분된다. 公共投資는 국가나 지방자치단체 등 行政主體가 공공목적을 달성하기 위하여 租稅 등을 財源으로 하여 경비를 지출하고 財貨와 用役을 생산하는 행위인데 대하여, 民間投資는 민간자본가가 私的인 利潤追求를 목적으로 자본을 투하하여 재화와 용역을 생산하고 原價에 적정이윤을 부가하여 需要者에게 공급하는 행위이다.

1) 國土開發硏究院, 제2차 濟州道綜合開發計劃(中間報告), 1991.3, p.10.

지역개발에 있어서는 공공투자 뿐만 아니라 민간투자 역시 크게 필요로 하는 데 그 동안의 濟州地域開發에 있어서는 공공투자와 민간투자가 모두 不振相을 면하지 못하고 있다. 1984년~1989년까지 6년간의 투자실적은 표1과 같이 총 860,348백만원(1984년 불변가격)으로서 당초 계획목표 1,289,877백만원의 66.7%에 불과하여 개발사업의 효율적 추진에 制約要因으로 작용해 왔다.

〈표1〉 濟州道 地域開發事業의 투자실적

(단위 : '84가격, 百萬원)

| 區 分 | 計 | 公共 | | | 民間 |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 國家 | 地方 | 公社 | |
| 計 | 860,348<br>(66.7) | 145,504<br>(64.8) | 86,928<br>(100.3) | 164,855<br>(45.6) | 463,061<br>(75.0) |
| 觀光開發 | 185,108<br>(50.1) | 2,270<br>(26.1) | 6,672<br>(65.4) | 12,419<br>(90.0) | 163,747<br>(48.6) |
| 地域開發 | 508,743<br>(68.7) | 94,676<br>(60.0) | 61,950<br>(121.7) | 138,755<br>(40.0) | 213,362<br>(115.1) |
| 産業振興 | 116,283<br>(87.9) | 25,508<br>(66.6) | 6,845<br>(53.9) | 12,316<br>(2052.7) | 71,614<br>(88.7) |
| 社會開發 | 50,214<br>(105.9) | 23,050<br>(117.0) | 11,461<br>(88.9) | 1,356<br>(-) | 14,338<br>(96.9) |

註 : ( )안은 계획에 대한 실적 비율임(%)

資料 : 濟州道 地域計劃課

이 실적을 主體別로 보면 公共投資는 계획 목표 672,463백만원의 59.1%인 397,287백만원이, 民間投資는 617,414백만원의 75.0%인 463,061백만원이 투자되었는데, 공공투자의 사업주체별 실적은 계획에 대해 國家 64.8%, 지방자치단체 100.3%, 公社 45.6%로서 지방자치단체를 제외하고는 모두 목표에 미달되었고 특히 公社의 투자실적이 부진하다. 지방자치단체의 투자실적이 호조를 보인 것은 當初에 투자목표액이 적게 책정되었기 때문으로 여겨지는데 자치단체의 실제 투자액은 86,928백만원으로 이 기간중 濟州開發投資總額의 10%에 불과한 것이다.

또 計劃에 대한 분야별 투자실적은 觀光開發 50.1%, 地域開發 68.7%, 産業振興 87.9%, 社會開發 105.9%로서 사회개발부문을 제외하고는 모두 계획목표에 미달되었고, 특히 투자의 大宗을 이루어야 할 관광개발부문은 실제 투자액이 목표액 3,700억원의 절반 수준인 1,851억원에 머물고 있다. 이와 같은 투자의 저조현상은 제1차종합개발계획상의 開發事業을 추진하는데 차질을 초래하였고 결과적으로는 지역경제발전과 도민소득증대에 있어서 所期의

성과를 거두지 못하게 만든 要因이 되었다.

### 2) 開發投資財源의 擴充必要性

1992년부터 시행될 제2차綜合開發計劃 속에는 사회간접자본의 확충, 관광지개발, 관광시설의 정비·확충, 환경보전사업을 비롯한 대규모 事業들과, 濟州道民의 生活需要充足에 필요한 많은 사업들이 포함되고 있어서 제1차종합개발계획에 못지 않게 막대한 投資財源을 필요로 하게 되었다. 따라서 이러한 사업들의 효율적 추진을 통하여 계획이 제시하고 있는 開發目標를 성취하기 위해서는 開發財源이 안정적으로 확보되고 이것이 우선순위에 따라 적절하게 投資되어야 할 것이다.

물론 이러한 開發投資는 사업의 성격에 따라 中央政府나 政府公企業이 主體가 되어야 할 대상도 있으며 지방자치단체 또는 민간사업자가 投資하여야 할 분야도 있다. 그러나 여기에서의 關心의 대상은 자치단체 次元에서의 投資事業과 그 사업을 추진하기 위한 자체적 投資財源의 확보문제라고 할 수 있으므로 이에 局限시켜 고찰하여 보자.

지방자치단체는 地域住民들의 公共財欲求를 충족시키는 機能을 담당해야 하는 데 이러한 公共財 중에서 우선적으로 자치단체의 投資對象이 되는 것은 地方準公共財와 地方公共資本財라고 할 수 있다.[2] 이중 地方準公共財는 지역주민의 日常生活과 직결되는 財貨로서 그 주요대상으로는 도로, 교통, 상·하수도, 전기, 통신, 오물처리, 병원, 항만 등을 들 수 있으며 地方公共資本財는 지역의 産業經濟開發과 관련되는 財貨로서 治山治水, 산림개발, 간척지개간, 特用作物開發, 낙농개발, 地域固有資源開發, 관광개발, 중소기업 육성·개발 등을 지적할 수 있다.

지방자치단체가 이와 같은 機能을 수행하기 위해서는 많은 投資財源이 뒷받침되어야 하며 地方自治時代를 맞아 앞으로 더욱 多樣化, 高級化될 것으로 예상되는 지역주민들의 欲求를 감안한다면 자치단체의 投資財源需要는 엄청나게 증가될 것이다. 그러나 濟州道內 자치단체의 財政實態는 규모의 영세성과 구조의 취약성때문에 새로운 開發投資需要에 능동적으로 대처하고 이를 뒷받침할 수 있는 토대가 갖추어지지 못하고 있는 실정이다.

그 이유는 첫째로, 濟州道를 비롯한 道內 지방자치단체의 財政規模가 영세하고 財政自立度가 낮다는 것이다. 1989년의 경우, 제주도내 자치단체의 一般會計를 모두 합친 豫算規模는 총 1,612억원으로서 全國自治團體의 일반회계총액 104,157억원의 1.5%에 불과하여 그 규모가 영세할 뿐 아니라 財政自立度 역시 他 地方에 비하여 낮게 나타나고 있다. 표2에서 보는 바와 같이 濟州道內 자치단체의 財政自立度平均은 43.6%로서 全國의 자치단체평균 69.4%보다 훨씬 낮으며 全國의 道內自治團體평균인 46.2%보다도 약하다.

2) 韓國地方行政硏究院, 地域開發을 위한 投資財源조달방안, 1989, p.18.

〈표2〉 地方財政自立度(1990년)

(單位 : %)

| 區 分 | 平 均 | 市·道 | 市 | 郡 | 區 |
|---|---|---|---|---|---|
| 全 國 | 64.9 | 65.0 | 69.2 | 28.5 | 46.0 |
| 서 울 | 98.7 | 98.3 | — | — | 51.6 |
| 地 方 | 55.7 | 52.0 | 69.2 | 28.5 | 39.8 |
| 直轄市平均 | 85.4 | 83.1 | — | — | 39.8 |
| 釜 山 | 86.9 | 84.7 | — | — | 39.2 |
| 大 邱 | 86.9 | 84.7 | — | — | 40.1 |
| 仁 川 | 90.6 | 89.3 | — | — | 42.0 |
| 光 州 | 74.6 | 72.2 | — | — | 32.2 |
| 大 田 | 80.3 | 76.0 | — | — | 44.5 |
| 道 平 均 | 46.2 | 33.6 | 69.2 | 28.5 | — |
| 京 畿 | 75.9 | 66.6 | 79.6 | 49.0 | — |
| 江 原 | 34.6 | 23.0 | 55.7 | 24.2 | — |
| 忠 北 | 36.6 | 22.0 | 58.9 | 26.7 | — |
| 忠 南 | 35.2 | 25.6 | 51.2 | 29.5 | — |
| 全 北 | 34.1 | 21.7 | 57.2 | 18.4 | — |
| 全 南 | 30.8 | 18.7 | 63.2 | 19.7 | — |
| 慶 北 | 39.6 | 27.8 | 66.9 | 26.7 | — |
| 慶 南 | 54.0 | 38.3 | 79.6 | 28.1 | — |
| 濟 州 | 43.6 | 31.8 | 55.8 | 28.3 | — |

註 : 1990년 일반회계 예산기준

資料 : 내무부, 지방재정연감, 1990년판에서 작성.

이를 自治團體別로 보면 濟州道의 財政自立度는 31.8%로서 全國의 市·道 평균 65%의 절반에 불과하며 道평균 33.6%보다도 뒤지고 있다. 한편 濟州道內 市部의 재정자립도평균은 55.8%이고 郡部 평균은 28.3%로서 전국의 市部평균 69.2%와 郡部평균 28.5%보다도 뒤지고 있다.

둘째로, 濟州道內 地方財政은 投資可用財源의 비중이 너무 약하다는 것이다. 投資可用財源이란 歲入總額에서 經常支出費를 제외한 금액을 의미하는데 1989년 濟州道內 자치단체의 경우, 투자가용재원이 세입총액에서 차지하는 비중은 표3에서 보는 바와 같이 평균 13.4%로서 全國自治團體 평균 9.9%보다는 높게 나타나고 있다. 이를 自治團體로 보면 濟州道의 投資可用財源의 비중은 5.4%로서 全國道평균 5.2%와 비슷하며 濟州道內 市部평균은 21.3%, 郡部평균은 14.4%로서 全國市部평균 16.9%, 郡部평균 5.1%보다 높은 실정이다. 그러나 투

〈표3〉 投資可用財源의 비중

(단위 : 백만원, %)

| 구 분 | | 세입총액 (A) | 경상지출 (B) | 투자가용재원 (A-B) | (A-B)/A |
|---|---|---|---|---|---|
| 전국 | 계 | 13,337,655 | 12,020,412 | 1,317,243 | 9.9 |
| | 서 울 | 2,698,747 | 2,486,618 | 212,129 | 7.9 |
| | 직할시 | 1,728,654 | 1,390,903 | 337,751 | 19.5 |
| | 도 | 2,926,868 | 2,774,888 | 151,980 | 5.2 |
| | 시 | 1,992,070 | 1,655,018 | 337,432 | 16.9 |
| | 군 | 3,192,070 | 3,029,791 | 162,279 | 5.1 |
| | 자치구 | 798,866 | 683,194 | 115,672 | 14.5 |
| 제주도 | 계 | 209,480 | 181,636 | 27,844 | 13.3 |
| | 도 | 76,687 | 72,511 | 4,176 | 5.4 |
| | 시 | 66,349 | 52,291 | 14,118 | 21.3 |
| | 군 | 66,444 | 56,894 | 9,550 | 14.4 |

註 : 1) 1990년 일반회계 예산기준
2) 서울특별시는 22개 자치구포함
자료 : 내무부, 1990년 지방자치단체 가용재원현황.

자가용재원은 절대비중이 너무 약해서 문제가 되고 있다.

이러한 투자가용재원은 지방자치단체의 投資規模와 범위를 결정하는 尺度인데도 이같이 그 비중이 약하다는 것은 地方歲入의 대부분이 人件費 등의 필수경비와 經常事業費로 충당되고 있음을 의미하는 것이다. 위에서 고찰한 濟州道內 자치단체의 영세한 財政規模, 낮은

財政自立度와 投資可用財源의 비중약화는 地域經濟基盤의 취약에 따른 自體收入의 빈약에서 연유하는 것으로서 이는 開發投資財源의 빈약을 야기시켜 지역개발투자사업의 計劃的 推進을 매우 어렵게 만드는 요인이 되고 있다. 따라서 지방자치단체가 地方準公共財와 地方公共資本財 등에 대한 투자재원을 제대로 供給함으로써 開發事業을 효율적으로 추진할 수 있기 위해서는 投資財源의 확충을 위한 적극적인 방안이 모색되지 않으면 안된다.

뿐만 아니라 지방자치단체 次元에서의 투자재원확충은 제2차計劃期間 중에 있을 것으로 예상되는 特定地域의 解除에 대처하는 수단으로서도 필요하다고 본다. 濟州道는 1966년에 全域이 特定地域으로 지정됨으로써 그 동안 政府의 사회간접자본에 대한 집중투자, 民間施行 개발사업에 대한 租稅減免과 金融支援 등 많은 혜택을 받아 온 것이 사실이다. 예컨데 政府投資만 하더라도 1984년~1989년까지 6년 간에 총 145,504백만원(1984년 불변가격)에 이르고 있는데 이는 同期間 제주개발에 대한 公共投資총액 397,288백만원의 36.5%에 해당하는 것이다.

政府는 1982년 特定地域再整備計劃에 따라 全國의 특정지역을 대부분 解除 또는 縮小하였으나 濟州道에 대해서는 자연 및 사회경제적 立地條件에 대한 開發潛在力을 인정하여 1992년까지 특정지역으로 계속 존속시켰다. 그러나 현재의 濟州道는 그 開發의 程度나 水準에서 볼 때 國土建設綜合計劃法 제6조에 규정되고 있는 特定地域 指定要件인 落後地域에서 이미 벗어나고 있기 때문에 지정기간이 만료되는 1993년 부터는 특정 지역에서 해제될 것이 확실시되고 있다.

이렇게 될 때 政府의 濟州道에 대한 공공투자나 재정지원이 축소됨으로써 地域開發事業이 위축될 우려가 있으므로 濟州道를 비롯한 道內 自治團體의 自求的 노력에 의한 개발투자재원의 확보가 더욱 필요하게 되었다.

## 3. 公共部門을 통한 投資財源의 擴充 方案

開發投資財源의 확충에는 그 主體에 따라 公共部門을 통한 擴充과 民間部門을 통한 확충으로 大別할 수 있다. 이중 공공부문을 통한 開發投資財源의 확충방안으로는 國稅와 地方稅간의 稅源재조정 및 新稅源 개발에 의한 地方稅收의 확대, 地方公企業 등의 육성에 의한 稅外收入증대, 국고보조금 및 지방양여세제도의 개선을 통한 地方財政調整制度의 합리화 등 여러가지 방안을 제시할 수 있다.

그러나 稅源 재조정이나 地方財政調整制度의 개선을 통한 投資財源의 확충은 國家의 總歲入이 한정되어 있다는 점에서 國家와 자치단체간에 利害가 첨예하게 대립되고 있고, 新稅源의 개발 역시 현재의 높은 租稅負擔率을 감안할 때 租稅抵抗의 우려 등 여러가지 制約과 限界를 갖고 있다.

따라서 현실적 입장에서 地域開發에 필요한 公共投資資源을 직접적으로 확충시킬 수 있는 방안으로서는 地域開發基金의 확충, 開發利益환수의 강화, 經營收益事業의 확대, 地域開發債 活用의 활성화 등 크게 네 가지를 들 수 있겠다.

### 1) 地域開發基金의 擴充

#### (1) 地域開發基金의 設置必要性

地域開發基金은 지역개발을 위한 財源供給裝置의 하나로서 각종 투자사업을 시행하는데 필요한 財源을 적시에 공급하기 위하여 설립하는 公益性基金이다.[3] 이와같이 지역개발기금은 이윤추구를 목적으로 하는 것이 아니고 自治團體로 하여금 地域開發과 地域産業의 육성을 일관성있게 추진할 수 있게하려는 것이므로 그것은 ① 사회간접자본과 기초적 下部構造인 지방도로, 의료, 상·하수도, 도시토목 등에 대한 投資財源을 공급하고 ② 도시 또는 지역산업의 개발을 위한 財源을 공급함으로써 바람직한 地域發展을 기하려는데 그 특질이 있다.

지역개발기금의 설치가 필요한 이유는 현재 濟州道의 빈약한 自主財源의 규모나 財源調達能力으로서는 지역발전의 촉진을 위한 적극적인 투자확대가 매우 어려운 실정에 있기 때문이다. 그동안 經濟의 급속한 성장에 따른 도민의 生活水準向上은 지방자치단체의 行政需要를 急增化, 多樣化시키고 있으며 이러한 수요추세는 앞으로도 더욱 심화될 것으로 전망된다. 그러나 濟州道內의 지방자치단체는 재정규모가 워낙 零細한데다 經常費가 자체재원의 86.7%를 차지하는 등 財政의 硬直性深化로 이러한 住民需要를 충족시킬 수 있는 개발투자재원을 제대로 조달하기가 어려운 상황에 직면하고 있다.

더구나 지역개발은 대단위사업이 많기 때문에 막대한 투자재원을 필요로 하는 데다, 資本이 영세한 地域住民들을 사업에 참여시켜 개발에 따르는 惠澤을 分配하기 위해서는 自治團體의 一般財源과는 별도의 基金을 설치할 필요성이 크다고 하지 않을 수 없다. 地域開發基金의 설치·운영은 도시 및 지역기반조성에 두 가지 면에서 효과를 가져온다. 첫째, 財政的 側面에서는 지방자치단체의 투자재원을 지원함으로써 財政投資를 활성화하고 投資需要로 인한 재정부담을 덜어주게 되며 투자결과로 조성된 施設의 이용에서 발생하는 收益을 환수시킴으로써 地方財政을 보강할 수 있다. 둘째, 지역경제적 측면에서는 지역내의 고용과 所得向上의 파급효과를 기대할 수 있어 결과적으로 地方財政力의 강화에 도움을 주게 된다.[4]

그런데 濟州道는 1989년에 地方公企業과 지역개발사업을 지원하는데 필요한 資金의 조달·공급을 목적으로 濟州道地域開發基金設置條例를 제정, 지역개발기금을 설치하여 特別會計

3) 吳然天, 韓國地方財政論, 博英社, 1988, p.416.
4) 金基玉, 中小都市開發論, 大旺社, 1989, p.282.

로 운용하고 있다. 이 기금의 재원은 상·하수도支援金庫基金, 정부의 지원금 및 융자금, 一般會計 및 特別會計를 포함한 道·市·郡출연금, 地方債發行收入, 基金의 運用收益金, 기타 지역개발사업을 위한 특별지원금 등으로 하고있다.[5] 한편 基金의 지출은 上·下水道事業에 우선 융자하되 지역발전 및 福利增進, 사업의 收益, 지역간 衡平을 고려하여 융자대상사업의 우선순위를 정하도록 하고 있는데 그 대상은 ① 地方公企業法 제2조 및 同法施行令 제2조에 규정된 사업 ② 基金으로부터 융자받은 금액의 상환 및 발행한 地方債의 상환을 위한 자금 ③ 기타 道知事가 필요하다고 인정하는 사업으로 하고 있다.[6]

(2) 地域開發基金의 擴充方案

그러나 현행 濟州道地域開發基金은 대상재원이 한정되어 있어 積立金額이 영세할 뿐만 아니라 기금내역이 自動車新規登錄 및 給水工事의 승인시행과정에서 첨가소화방식으로 이루어진 地方債證券 수입이 90% 이상 되는 매우 불안정한 구조를 갖고 있는 등 문제점이 많다. 따라서 막대한 투자가 소요되는 대규모 地域開發事業에 필요한 자금을 뒷받침할 수 있기 위해서는 기금의 對象財源을 대폭 확대시키지 않으면 안된다.

이런 점에서 濟州道地域開發基金은 앞으로 그 財源을 ① 국가 및 지방자치단체의 出捐金 ② 個人, 法人, 組合, 기타단체 등 民間部門의 출연금 ③ 開發負擔金의 지방자치단체 歸屬轉入金 ④「國稅와 地方稅의 조정 등에 관한 法律」의 규정에 의한 土地超過利得稅의 지방자치단체양여금 ⑤ 國·公有財産 투자사업의 이익금 ⑥ 地域開發債 매각금 ⑦「土地管理 및 地域均衡開發特別會計法」에 의한 융자 또는 보조금으로 확대하는 것이 바람직하다. 이를 좀 더 구체적으로 고찰해 보자.

가) 國家 및 地方自治團體의 出捐金

濟州道를 비롯한 지방자치단체가 지역개발기금에 출연하는 것은 기금의 성격상 당연한 것으로서 자치단체는 一般會計의 純歲計剩余金중 일정비율을 포함하여 보다 많은 금액을 출연해야 할 것이다. 문제는 中央政府의 출연인데 政府의 一般會計에서 기금을 출연하는 방안은 公共可用財源의 제한성때문에 한계가 있을 뿐만아니라 地域開發成果의 상당부분이 1차적으로 당해 지방자치단체에 歸屬된다는 점에서 반드시 所望스러운 것은 아니라는 見解가 있는 것도 사실이다.[7]

그러나 지역간 還流效果가 큰 사업, 공익성이 큰 地方投資事業, 항만, 전력, 통신, 용수, 공항 등 대규모 투자사업은 엄청난 자금이 소요되는 데가 또한 사업자체가 국가적 성격을 띠고 있기도 하므로 중앙정부도 地域開發에 투자의무가 당연히 있는 것이다. 따라서 中央政

5) 濟州道地域開發基金設置條例 제3조
6) 濟州道地域開發基金設置條例 제8조, 제9조.
7) 具然天, 地域間 均衡發展을 위한 投資財源確保 基本方向, 行政論叢, 제28권 제1호, 서울大行政大學院, 1990년 5월, p.238.

府 역시 일정범위내에서 地域開發基金에 출연해야 할 것이다.

나) 個人, 法人, 組合, 其他團體 등 民間部門의 出捐金

민간자본을 활용하여 地域開發事業을 추진한다면 지방자치단체의 支出의 증가를 결과함으로써 地域經濟를 活性化시키고 이것은 다시 지역개발 促進要因으로 작용하게 될 것이다. 따라서 民間資金을 지역개발기금으로 사용할 수 있다면 이는 단순한 금전상의 意味以上의 것을 내포하게 되는 것이다. 그런데 문제는 民間部門이 자발적으로 자금을 제공하느냐 하는 데에 있다. 민간은 이율이 낮은 公共基金에 자금제공을 기피하는 것이 일반적인 현상이며, 自治團體의 입장에서도 상환기간이 짧고 金利도 높은 民間資金을 이용하기에는 여러가지로 어려운 점이 많다.

더구나 地域開發基金을 통해 투자하려는 사업은 주로 공공사업으로서 資本集約的이고 회임기간이 길다는 특성을 가지고 있다. 따라서 민간자금으로 基金을 마련하기 위해서는 강제적 預置手段을 강구할 필요가 있다. 예컨데 開發地域內의 특정한 土地를 매매할 때에 개발기금으로 일정금액을 의무적으로 예치토록 하게 한다면 민간자금을 장기로 유치할 수 있어 기금조성이 어느 정도 가능할 것으로 본다.[8]

다) 開發負擔金의 지방자치단체 歸屬轉入金

개발부담금은 開發利益還收法에 따라 개발이익의 50%를 부과하고 있는데 그 환수금액 중에서 50%는 개발이익이 발생한 토지가 속하는 지방자치단체에, 나머지 50%는 政府의 「土地管理 및 地域均衡開發特別會計」에 귀속된다.[9] 원래 開發負擔金制度란 개발사업을 시행함으로써 사업시행자에게 발생한 막대한 이익중 일정액을 환수함으로써 개발이익이 특정개인에게 私有化되는 것을 막고 환수액을 土地의 건전한 이용과 개발에 재투자한다는 데 그 목적이 있다. 따라서 開發利益還收法에 의한 개발부담금중 지방자치단체의 歸屬轉入金은 그 성격상 지역개발기금의 財源으로서 가장 적합한 것 중의 하나라고 할 수 있다.

라) 土地超過利得稅 수입중 地方自治團體양여금

토지초과이득세는 각종 공공사업의 시행, 土地利用計劃의 변경, 기타 사회경제적 요인에 의하여 遊休土地 등의 地價가 상승됨에 따라 그 소유자가 얻는 開發利益을 土地超過利得稅로 환수하는 조세제도이다. 토지초과이득세의 세율은 法上 토지초과이득의 50%로서, 징수된 초과이득세중 50%는 지방자치단체에 양여하도록 되어 있는데[10] 이 양여금도 開發負擔金의 歸屬 轉入金과 같이 지역개발기금의 대표적인 財源이라고 본다.

마) 國·公有財産 투자사업의 利益金

道를 비롯한 지방자치단체가 地方公企業法에 의한 地方公社 또는 地方公團에 출자하고 사

8) 韓國地方行政硏究院, 前揭論文, p.172.
9) 開發利益還收에 관한 法律 제4조 제1항
10) 開發利益還收에 관한 法律 제4조 제2항

업을 시행함으로써 얻는 이익금은 지역개발기금의 財源으로 되어야 한다. 地方公社나 地方公團은 주민의 基礎需要充足이나 지역개발을 위해 국·공유재산을 투자하여 설립·운영되는 것이며 지역개발기금은 바로 이러한 事業의 投資財源을 지원하는 것을 목적으로 하는 것이기 때문에 이들 사업의 이익금 중의 일부를 基金에 전입시켜 그 재원으로 하는 것은 당연한 것이다.

바) 地域開發債의 賣却金

지역개발채는 지역개발사업에 소요되는 投資財源을 조달하기 위해 발행하는 地方債證券의 하나이다. 綜合開發事業을 추진하고 있는 濟州道의 경우, 사회간접자본의 확충과 낙후지역의 戰略的 개발, 그리고 지역경제활동의 振作 등 정책적 目標들을 계속 수행해 나가야 하는데 이를 뒷받침할 재원은 현실적 입장에서 볼 때 정상적인 地方財政運用方法으로서는 그 확보에 한계가 있으므로 地方債를 활용하여 不足財源을 충당할 필요가 있다.

또 地域開發債는 世代間 부담의 公平性을 확보하기 위해서도 필요하다고 본다. 지방자치단체의 公共財投資는 그 혜택이 당시의 住民에게만 돌아가는 것이 아니라 장래에까지 미치게 되므로 이러한 投資는 조세가 아니라 地域開發債의 발행에 의한 財源으로 충당함으로써 그 원리금의 상환부담을 未來世代에도 공평하게 분담시킬 수 있다는 점이다. 이러한 필요성에서 발행되는 地域開發債의 매각대금은 그 성격상 당연히 지역개발기금의 財源이 되어야 하는데 이 債權이 기금의 재원으로서 큰 몫을 담당하기 위해서는 發行制度의 개선, 發行市場의 현실화, 流通市場의 확대가 이루어져야 할 것이다.

(3) 地域開發基金의 使用用途

지역개발기금의 成敗는 기금의 확보와 利用이라는 두 개의 과제가 그 관건이 된다고 할 수 있다. 기금의 확보는 財源調達의 문제로 귀결되는데 대해 기금의 利用은 投資決定의 문제를 그 핵심으로 하고 있다. 지역개발기금에 의한 투자사업의 선정에 있어서는 目標·方法·過程이라는 세 가지 측면에서 다음과 같은 몇 가지 原則을 제시할 수가 있다.[11]

첫째, 目標의 측면에서는 目的性의 원칙과 發展性의 원칙을 들 수 있는데 前者는 주민의 복지향상과 지역개발이라는 基金設置의 근본적 목적을 가장 잘 수행할 수 있는 사업을 投資對象으로 선정해야 한다는 것이고, 後者는 투자사업수행이 그 地域發展에 기여함은 물론이고 당해사업 자체도 계속적으로 발전할 수 있는 기반을 조성해야 한다는 것이다. 둘째, 方法의 측면에서는 基準性의 원칙과 客觀性의 원칙을 들 수 있는데 前者는 사업선정의 基準을 엄격히 설정하고 이를 準據로 투자사업선정이 이루어져야 한다는 것이고, 後者는 과학적 분석과 객관성을 토대로 사업이 선정되어야 한다는 것이다.

11) 金安濟, 地域開發基金과 投資事業選定問題, 地方財政, 1984년 4월호, 大韓地方行政共濟會, pp.34~35.

세째, 過程의 측면에서는 嚴正性의 원칙과 合意性의 원칙이 있는데 前者는 투자사업은 엄격하고 正當한 사유에 의해 결정되어야 한다는 것이며, 後者는 투자사업은 지방자치단체뿐만 아니라 해당지역주민의 意見도 충분히 반영되어야 한다는 것이다. 濟州道에 있어서 地域開發基金은 위와 같은 原則을 토대로 基金의 성격과 현실적인 開發與件을 감안할 때 다음과 같은 用途로 지출하는 것이 바람직하다고 본다.

① 지방자치단체가 수행해야 할 社會間接資本의 시설자금
② 생활환경개선 및 보건위생과 社會福祉施設에 대한 사업자금
③ 觀光産業 및 1차산업진흥에 관한 사업자금
④ 自然環境의 보전·管理·調査 및 그 사업의 시행에 관한 사업자금
⑤ 문화·예술의 진흥과 文化財의 보존관리에 관한 사업자금
⑥ 개발사업에 투자를 희망하는 道民에 대한 지원자금

### 2) 開發利益還收의 强化

#### (1) 開發利益의 槪念과 發生 原因

개발이익환수제도란 지방자치단체가 開發計劃을 수립하거나 公益事業에 투자한 결과로 발생하는 土地所有權者의 不勞所得에 해당하는 開發利益을 사회로 환수시킴으로써 土地로부터 발생한 이익을 公平하게 배분하려는 제도이다.[12] 이러한 개발이익의 還收論理는 개발이익이라는 것이 근본적으로 토지소유자의 노력과는 무관한 일종의 不勞所得이어서 이를 기대하는 土地投機를 억제하여야 하고, 그렇게 함으로써 富의 사회적 再分配를 가져오며, 또 市場內價格機能을 보완할 수 있다는 데 근거를 두고 있다.[13]

일반적으로 개발이익이란 土地開發과 관련하여 경제적 가치가 增加함으로써 발생하는 이익을 의미하는데[14] 開發利益還收에 관한 法律에서는 개발이익을 「개발사업을 시행함으로써 正常地價上昇分을 초과하여 개발사업시행자에게 귀속되는 土地價額의 增加分과 공공사업의 시행, 토지이용계획의 변경, 기타 사회경제적 요인에 의하여 正常地價上昇分을 초과하여 土地所有者에게 귀속되는 土地價額의 증가분」으로 규정하고 있다.[15]

이러한 개발이익을 발생시키는 원인으로서의 開發行爲에는 有形的·無形的·複合的 개발행위의 세 가지 유형이 있는데[16] 有形的 개발행위로는 건축·토목사업, 公共(직접)事業을 들

12) 吳然天, 前揭書, p.417.
13) 國土開發硏究院, 開發利益還收制度의 改善方案硏究, 1983, pp.10~13 참조, 黃明燦, "우리나라開發利益還收制", 地域開發論, 法文社, 1989, pp.604~607 참조.
14) 朴秀永, 都市行政論, 博英社, 1990, p.620.
15) 開發利益還收에 관한 法律, 제2조 제1호.
16) 國土開發硏究院, 前揭書, p.6.

수 있으며 無形的 개발행위에는 用途地域·地區의 변경, 農地轉用, 都市計劃的 용도지정 또는 變更告示 등이 있다. 한편 複合的 개발행위로는 토지구획정리사업, 토지형질변경사업, 도시재개발사업, 一團의 주택지조성사업, 공업단지조성사업, 新都市開發事業 등을 들 수 있다.

개발이익의 개념은 時代의 변화에 따라 변천되었는데 初期에는 公共投資事業에 의하여 그 事業地域과 주변지역에서 발생하는 增價만을 의미하였으나 후에 와서는 적극적 개발행위 뿐만 아니라 用途地域指定 등 소극적 計劃統制에 따른 增價까지도 개발이익으로 보게 되었다. 따라서 現行法上 개발이익의 개념은 적극적 開發行爲로 인한 增價는 물론이고 소극적 計劃規制로 인한 반사적 이익 및 其他要因에 의한 것까지도 모두 포괄하는 확대된 개념으로 볼 수 있다.[17]

(2) 現行法上 開發利益의 還收方法

현재 우리나라에서 法的으로 규정되고 있는 開發利益의 환수장치는 30여종에 이르고 있으나 실제로 활용되고 있는 것은 15종 내외이다. 이러한 개발이익의 還收方法에는 여러가지가 있다. 租稅에 의한 方法도 있고 非租稅的 방법도 있으며, 實現利益에 부과하는 방법도 있고 未實現利益에 대한 부과도 가능하다. 또 개발이익의 환수는 그 發生時點이나 保有時點에서 이루어지기도 하고 移轉時點에서 이루어질 수도 있다. 발생시점에서의 환수방식으로는 受益者負擔金, 看做取得稅, 開發負擔金 또는 開發利益金制 등이 있으며, 保有時點에 의한 방식으로는 土地超過利得稅, 재산세, 종합토지세, 都市계획稅 등의 과세방법이 있다. 한편 移轉時點에서는 讓渡所得稅, 法人稅特別附加稅 등의 방법이 있다.

그런데 종래의 開發利益還收制度는 實現利益에 대한 과세, 즉 讓渡所得稅가 주축이 되어 왔으며 未實現利益의 환수방법인 收益者負擔金制는 수익자범위의 확정, 負擔金規模의 산정 등에 따른 문제로 말미암아 開發利益을 충분히 환수하기에는 未洽한 제도로 인식되었다. 그러나 1990년부터 開發負擔金制, 土地超過利得稅, 綜合土地稅 등 未實現利益을 환수하기 위한 제도가 대폭 강화됨으로써 개발이익환수에 있어서 새로운 전기가 마련되었다.[18]

현재 우리나라에서 시행되고 있는 開發利益還收制度 가운데서 대표적인 것은 實現利益에 대한 과세제도인 讓渡所得稅, 未實現利益에 대한 환수장치인 開發負擔金制와 土地超過利得稅制를 들 수 있는데 이를 좀 더 구체적으로 고찰해 보자.

가) 讓渡所得稅制

양도소득세는 실현이익에 대한 移轉課稅方式의 개발이익환수방식의 하나이다. 讓渡所得稅는 所得稅法의 규정에 따라 資本의 양도에 따른 差益에 부과하는 제도로서 당해 不動産의 보유기간과 개발이익의 규모에 따라 讓渡差額의 25%에서 75%까지 差等을 두어 세금으로

17) 朴秀永, 前揭書, pp.620~621.
18) 朴秀永, 前揭書, p.623.

환수하고 있다. 여기에서의 양도차액이란 당해 不動産의 취득가액과 양도가액의 差額에서 소유자의 투자분과 利子額을 제외한 부분이다.

그러나 現行制度아래서 취득가액과 양도가액을 사실적으로 파악하기는 불가능하기 때문에 財産稅부과기준인 課稅標準額을 양도차액산출의 근거로 사용하고 있다.[19] 그런데 이러한 과세표준액은 시가의 80% 이내만을 반영하고 있기 때문에 결과적으로 개발이익을 제대로 還收하지 못하는 실정인데다 양도소득세는 國稅로서 지방에 양여대상도 아니기 때문에 지방자치단체의 稅收增大와 開發投資財源을 확보하는데는 직접적인 기여를 전혀 못하고 있다.

나) 開發負擔金制

개발부담금제는 開發事業의 시행으로 事業施行者에게 발생한 개발이익중의 일정액을 환수함으로써 개발이익이 특정인에게 독점되어 私有化되는 현상을 막고 정상적인 개발사업을 유도하는 한편 還收額을 토지의 건전한 이용과 개발에 활용하자는데 그 목적이 있다. 개발부담금은 開發利益還收에 관한 法律에 따라 土地의 형질변경을 수반하는 개발사업의 施行者에게 국가가 부과징수하는 금액으로서 부과대상사업은 宅地開發事業, 도심지재개발사업 등 11개 분야의 사업으로서 同法施行令이 정하는 22개 사업이 해당되고 있다.[20]

그런데 개발부담금이 부과되는 사업은 표4에 열거된 사업가운데서 事業地區面積이 3300㎡ 이상인 경우로 한정되고 있다. 이같이 최소규모를 정한 것은 일정규모이상이 되어야 還收의 효과를 볼 수 있으며 負擔金의 산정과 부과·징수에 소요되는 行政의 업무부담을 줄일 수 있기 때문이다. 개발부담금은 開發利益의 50%에 대해 부과되고 있으며 징수된 개발부담금 중 50%가 개발이익이 발생한 土地가 속하는 지방자치단체에 歸屬되며 나머지 50%는 정부의 「土地管理 및 地域均衡開發 特別會計」에 귀속되고 있다.

다) 土地超過利得稅制

토지초과이득세는 각종 公共事業의 시행, 土地利用計劃의 변경 및 사회경제적 요인에 의하여 遊休土地 등의 地價가 상승함으로 인하여 그 소유자가 얻는 개발이익으로서의 土地超過利得을 租稅로 환수하는 제도이다. 개발부담금제가 개발이익을 사업시행자로부터 환수하는 제도인데 대하여 토지초과이득세는 土地所有者로부터 환수한다는 점에서 다르다. 또 양도소득세가 利益이 실현되어야만 과세할 수 있는데 비하여 토지초과이득세는 利益이 발생한 시점에서 과세한다는 점에 차이가 있다. 이 점에서 토지초과이득세는 讓渡所得稅보다 還收效果가 더 높은 제도라고 할 수 있다.[21]

토지초과이득세는 遊休土地로부터 발생한 토지초과이득을 課稅對象으로 하고 있는데 稅率은 초과이득의 50%이며, 징수된 금액중 50%는 지방자치단체에 양여하도록 되어 있다.[22]

---

19) 崔秉瑄, 都市開發과 開發利益還收, 都市問題, 1989년 2월호, 大韓地方行政共濟會, p.50.
20) 開發利益還收에 관한 法律 제5조. 同法施行令 제4조 별표1.
21) 朴秀永, 前揭書, p.619.
22) 土地超過利得稅法 제12조, 地方讓與金法 제3조.

〈표4〉 개발부담금 부과대상사업

| 사 업 종 류 | 근 거 법 률 | 사 업 명 |
|---|---|---|
| 1. 택지개발사업(주택단지조성사업을 포함한다) | · 택지개발촉진법<br>· 주택건설촉진법<br><br><br><br>· 주택건설촉진법<br>· 산업기지개발촉진법<br>· 도시계획법 | · 택지개발사업<br>· 대지조성사업<br>· (주택건설사업계획 승인을 얻은 자가 주택건설을 위하여 시행하는 대지조성을 포함한다) q<br>· 아파트지구개발사업<br>(대지조성의 경우에 한한다)<br>· 산업기지개발구역내주택단지조성사업<br>· 일단의 주택지 조성사업 |
| 2. 공업단지조성사업 | · 공업배치법<br>· 지방공업개발법<br>· 중세업진흥법<br>· 농어촌소득원개발촉진법<br>· 도시계획법 | · 유치지역내 공업단지 조성사업<br>· 공업개발장려지구 조성사업<br>· 중소기업협동화단지 조성사업<br>· 농공지구 조성사업<br>· 일단의 공업용지 조성사업 |
| 3. 산업기지개발사업 | · 산업기지개발촉진법<br>· 수출자유지역설치법 | · 산업기지 개발사업<br>· 수출자유지역 조성사업 |
| 4. 관광단지조성사업 | · 관광진흥법 | · 관광지 및 관광단지 조성사업 |
| 5. 도심지재개발사업 | · 도심지재개발법 | · 도심지재개발사업 |
| 6. 유통단지조성사업 | · 유통산업근대화 촉진법 | · 유통단지 조성사업 |
| 7. 온천개발사업 | · 온천법 | · 굴착사업<br>· 온천이용시설 설치사업 |
| 8. 자동차정류장사업 | · 자동차정류장법 | · 자동차정류장사업 |
| 9. 골프장건설사업 | · 도시계획법<br><br><br>· 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 | · 골프장건설사업<br>(일반골프장 및 간이골프장건설사업으로서 건설부장관이 정하는 기준에 해당하는 골프장건설사업을 제외한다) |
| 10. 국토이용관리법 제27조 제3항의 규정에 의한 개발행위 | · 국토이용관리법 | · 다음 용도지역 안에서의 개발행위; 취락지역, 공업지역, 관광휴양지역, 개발촉진지역 |
| 11. 기타 | · 특정지역 종합개발 촉진에 관한 특별조치법<br>· 도시계획법 | · 특정지역 종합개발 촉진에 관한 특별조치법에 의한 단지조성사업<br>· 제1호 내지 제9호의 대상사업에 준하는 사업을 시행하기 위한 토지형질변경사업 |

※ 자료 : 개발이익환수에 관한 법률시행령 제4조 별표1.

土地超過利得稅法은 과세대상인 유휴토지를 개인소유와 法人소유로 구분하고 있다. 個人所有土地중에서 과세대상이 되는 유휴토지의 범위에는 工場用건축물의 부속토지, 교육훈련 등을 위한 硏修院用토지, 주차장용토지, 賃貸用토지, 운동장·경기장 등 체육시설용 토지로서 大統領令으로 정하는 기준면적을 초과하는 토지와 대통령령으로 정하는 別莊用토지가 해당된다. 한편 法人所有토지중 과세대상이 되는 유휴토지로는 그 法人의 고유업무에 정당한 이유없이 직접 사용하지 아니하는 土地가 해당된다.[23]

(3) 開發利益還收의 強化方案

개발이익의 환수범위를 확대하여 地域開發에 필요한 투자재원을 확보하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 방안을 강구할 필요가 있다.

첫째, 開發利益還收法上 개발부담금의 부과대상사업을 확대해야 한다. 현행법상 개발부담금은 택지조성, 공업단지조성 등 11개 분야 22개사업에만 적용되고 있는데 현재 開發利益이 발생하고 있으면서도 부담금부과대상에서 제외되고 있는 開發事業들이 적지않을 것으로 보인다. 일예로 公有水面埋立事業은 개발이익환수법이 적용되지 않으므로 개발부담금의 부과대상이 아니다. 공유수면매립은 特別法優先의 원칙에 따라 公有水面埋立法上 별도의 개발이익을 환수하며, 공유수면매립사업과 一般土地開發事業이 중복되어 시행될 경우에는 일반토지에 해당되는 면적의 개발사업에 대해서만 개발부담금이 부과된다.

그런데 公有水面埋立은 현행 법상 개발이익환수율이 개발이익환수법에 의한 환수율보다 못할 뿐 아니라 환수액이 전액 國庫에 귀속되기 때문에 地方財源의 확충에는 전혀 기여하지 못하고 있다. 앞으로 濟州地域에서는 공유수면매립사업이 더욱 활발히 추진될 것으로 전망되는데 이 사업도 開發利益還收法을 적용해 개발이익을 환수할 수 있도록 되어야 할 것이다. 또 콘도미니엄의 경우, 國土利用管理法에는 申告節次를 거쳐 사업을 시행하고 開發負擔金을 내도록 규정하고 있으나 事業施行者들이 山林法上의 산림훼손허가 등 만을 받아 착공함으로써 개발부담금을 전혀 내지않고 있다. 따라서 산림훼손허가, 土石採取허가, 농지보전 및 이용에 관한 법률에 의한 농지훼손허가를 받고 사업을 시행하는 경우에도 개발이익환수에 관한 법률을 적용하여 開發負擔金을 부과해야 할 것이다.

둘째, 政府投資機關의 시행사업에 대한 개발부담금과 土地超過利得稅의 감면조치를 폐지하거나 下向調整해야 할 것이다. 개발이익환수에 관한 法律은 韓國土地開發公社, 大韓住宅公社, 韓國觀光公社 등 정부투자기관이 실시하는 택지개발사업, 공업단지조성사업, 산업기지개발사업, 도심지재개발사업, 관광단지조성사업에 대해서 開發負擔金의 50%를 감면해 주고 있다.[24]

23) 土地超過利得稅法 제8조.
24) 開發利益還收에 관한 法律 제7조.

현재 濟州地域에서는 韓國土地開發公社, 한국관광공사 등 정부투자기관이 택지개발사업이나 觀光團地造成事業을 시행하여 막대한 收益을 올리고 있으나, 그 이익을 지역개발사업에 재투자하는 등 域內還流를 시키지 않고 대부분을 本社가 있는 서울로 유출시키고 있어 문제가 되고 있다. 따라서 아무리 政府公企業이라고 하더라도 개발부담금을 50%나 감면하는 것은 문제가 있다고 판단되므로 自治團體의 투자재원을 확보하기 위해서는 감면규정을 폐지하거나 감면폭을 下向調整해야 할 것이다.

한편 土地超過利得稅法은 政府投資機關管理基本法의 적용을 받는 토지개발공사, 주택공사 등의 開發事業用 토지중에서 大統領令이 정하는 토지에 대해서는 토지초과이득세의 50%를 감면해 주고 있는데[25] 역시 개발부담금의 경우와 마찬가지로 減免制度를 폐지하거나 감면폭을 낮추어야 할 것이다.

셋째, 開發負擔金과 土地超過利得稅의 징수액 중 지방자치단체 귀속분과 양여금의 비율을 상향조정할 필요가 있다. 개발이익을 발생시키는 土地의 개발사업이나 用途變更은 자치단체가 지역적 특성에 따라 계획하고 施行하는 것이므로 개발부담금의 지방자치단체 귀속분과 토지초과이득세의 양여금비율을 현행 50%에서 70%정도로 높힐 필요가 있다.

넷째, 개발사업시행자가 조성한 土地를 開發目的을 위반하여 처분하는 경우에는 양도소득세를 重課稅해야 한다.

다섯째, 개발부담금의 부과시에 開發費用을 정확히 산정해야 한다.

여섯째, 지방자치단체가 개발사업자에게 경제성있는 事業을 承認하였을 때에는 사회간접시설이나 福地施設 등에 일정액을 투자하도록 유도함으로써 개발이익의 지역환류도를 높혀야 할 것이다.

### 3) 經營收益事業의 擴大

#### (1) 經營收益事業의 必要性

경영수익사업이란 지방자치단체가 公共目的을 위하여 公有賦存資源을 효율적으로 활용하는 과정에서 확보할 수 있는 地方稅外收入活動의 한 형태이다.[26] 우리나라의 경우, 경영수익사업은 地方自治團體의 財源不足을 타개하기 위한 방안의 하나로 1979년부터 등장하기 시작하였다.

일반적으로 地方公企業이 별도의 人的·物的 시설을 보유하여 外部效果가 큰 공공서어비스의 제공을 목적으로 사업을 시행하며 그 수입은 공공서어비스에 대한 反對給付로서 부수적으로 발생하는데 비하여, 經營收益事業은 지방자치단체의 재원확보를 주요목적으로 하기

25) 土地超過利得稅法 제5조.

26) 高寄昇三, 地方自治の經營 (東京 : 學陽書房), 1978, p. 263.

때문에 지방자치단체가 私企業과 동일한 입장에서 기업가적 자세를 가지고 遊休·賦存資源을 적극 개발함으로써 필요한 自體財源을 조달하고 부수적으로 公益性을 제공하게 되는 것이다.[27]

이러한 경영수익사업은 현재 地方財源의 여건상 팽창하는 지방재정수요에 충당하기 위한 추가적 歲入源의 확보가 용이하지 않다는 점을 감안할 때 지방재정의 自體收入을 확충하기 위한 自救的 노력의 일환으로서 의의가 있으며 또 開發事業으로 인하여 그 果實이 어느 특정인에게 점유될 가능성이 큰 사업을 경영수익사업으로 추진한다면 私益化의 방지에도 기여할 수 있게 된다. 뿐만 아니라 경영수익사업은 지방자치단체가 平均的인 私企業에 비하여 公信力과 財政力이 크기 때문에 資本의 조달, 資材의 공급 및 생산물의 판로확보가 비교적 容易하며, 이러한 사업의 수행으로 地域開發을 촉진시킬 수 잇는 利點을 가진 것으로 평가되고 있다.

현재 우리나라 地方自治團體는 경영수익사업을 통해 적지않은 收益을 올리고 있다. 1989년의 경우, 총 219개의 자치단체가 461건의 사업을 추진하여 2,248억원의 純收益을 올렸는데 이는 우리나라 전체 地方稅外收入의 3.4%에 해당하는 것이다. 1984년의 經營收益事業 순수익이 328억원으로 지방세외수입의 1%에 불과했다는 사실을 감안할 때 그동안 경영수익사업의 괄목할만 한 신장추세를 엿볼 수 있다.[28]

더구나 이러한 경영수익사업의 投資에 대한 稅外收入創出效果는 年 100% 이상인 것으로 나타나고 있다.[29] 현재 지방자치단체에서 經營收益事業이 활발하게 전개되고 있는 分野로는 河川골재채취 등 건설자재공급분야의 사업을 들 수 있는데 특히 慶北高靈郡의 경우는 골재채취위탁직영사업으로 연간 6억3천만원의 수익을 올려 財政自立度를 당초의 20%에서 26%로 제고시키고 있다.[30] 이 밖에 관광·유원지개발, 林·水産所得사업, 토지개발·이용, 재산관리 등의 사업분야도 중요한 收入源이 되고 있다.

(2) 經營收益事業의 對象과 選定要件

경영수익사업의 대상사업은 地域의 特性과 與件에 따라 달라지게 마련이나 일반적으로는 다음과 같은 세 가지 類型을 제시할 수 있다.

첫째는 公共便益事業으로서 상·하수도, 병원, 청소사업을 들 수 있으며, 둘째는, 資源利用事業으로서 매립·간척, 농지 및 廢貯水池활용, 사리채취, 관광지개발, 環境整備, 石材加工, 양식, 양묘, 建設資材工場運營, 地下商街造成 등이 여기에 해당되며, 세째는 開發建設事

27) 宣炳完, 地方政府의 投資資源擴充方案에 관한 硏究, 稅務學硏究, 제1호, 韓國稅務學會, 1990, p. 253.
28) 吳然天, 경영수익사업의 활성화방안, 地方財政, 1990년 겨울호, 大韓地方行政共濟會, p. 46.
29) 宣炳完, 前揭論文, p. 253.
30) 宣炳完, 前揭論文, p. 254.

業으로서 토지개발, 주택개발, 墓地조성, 會館건설, 細川복개, 낚시터개발 등을 들 수 있다. 그러나 自治團體가 公營開發事業으로 이러한 유형의 사업을 모두 추진할 수는 없는 일이다. 경영수익사업이 아무리 財政擴充을 꾀할 수 있다고 하더라도 私企業에서와 같이 營利爲主의 사업은 억제되어야 하며 주민의 公共福利를 저해하지 않는 범위내에서 추진되어야 할 것이다.

이런 점에서 經營收益事業의 대상을 선정함에는 다음과 같은 몇 가지 점이 고려되어야 한다.[31]

① 지역의 特殊與件을 감안하여 實現可能性과 採算性이 있는 사업이어야 한다.

② 지역의 賦存資源을 생산적으로 활용할 수 있는 사업이어야 한다.

③ 가능한 한 지속적인 사업으로서 地域開發과 지역경제의 誘發效果가 큰 사업이어야 한다.

④ 사업의 기본목적인 財政財源의 확보뿐 만아니라 도시환경정비와 보건위생 등 지역주민의 복리증진에 직·간접적으로 기여할 수 있는 사업이어야 한다.

이 밖에도 公益性이 크고 공공부문과 민간부문간에 효율적 資源配分을 기할 수 있는 사업, 民間이 시행함으로써 그 果實이 特定人에게 私有化될 가능성이 큰 사업인지 여부도 고려대상에 포함시켜야 할 것이다. 이러한 選定基準 中에서 몇 가지 基準(공익성의 보장, 私益化의 방지, 國益의 地方化, 지방재원의 확충 등)을 적용하여 주요대상사업의 經營收益事業으로서의 우선순위를 評價해 보면 표5와 같다.

위의 표에서 나타난 결과를 종합해 보면 경영수익사업으로서의 優先順位는 제1순위가 매립·간척사업이고, 제2순위는 사리채취사업, 관광지개발, 토지개발, 주택건설사업이며, 제3순위는 환경정비사업, 병원사업, 상수도사업으로 나타나고 있다. 그리고 제4순위는 하수도사업이며, 제5순위는 청소사업, 묘지조성사업, 會館建設事業이다. 그런데 이 중 제1순위와 제2순위의 사업들은 모두 地方財源의 확충을 위해서도 우선 순위가 높은 것으로 나타나고 있어 濟州道가 지역개발투자재원을 擴充하기 위해서는 이들을 經營收益事業의 우선 대상으로 삼아야 할 것이다.

### (3) 經營收益事業의 活性化方案

우리나라의 地方自治團體는 최근들어 經營收益事業 중 우선순위가 높은 공유수면매립이나 土地開發事業 등을 公營開發方式으로 추진하고 있다. 濟州道 역시 東貴地區와 細花地區의 공유수면매립, 濟州市 一徒·二徒 지구의 아파트 건설, 蓮洞지구택지개발사업 등을 추진하고 있다. 地方公營開發은 지방자치단체가 地方公共施設, 都市서어비스의 제공 등 都市經濟의 市場活動에 직·간접적으로 참여함으로써 開發利益의 환수 등 公益性을 제고함과 동시에

31) 內務部, 經常收益事業事例集, 1987, p.31. 宣炳完, 前揭論文, p.253.

〈표5〉 經營收益事業對象과 그 必要性의 關係

| 필요성 / 사업유형 | 사업명 | 경영수익사업의 필요성 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 민간능력의 부족 | 공익성의 보장 | 사익화의 방지 | 국익의 지방화 | 지방재원의 확충 |
| 공공편익사업 | 1. 상수도 | ○ | ○ | △ | ○ | × |
| | 2. 하수도 | ○ | ○ | △ | △ | × |
| | 3. 청소 | △ | ○ | ○ | × | × |
| | 4. 병원 | ○ | ○ | ○ | △ | × |
| 자원이용사업 | 1. 매립·간척 | ○ | ○ | ○ | △ | ○ |
| | 2. 사리채취 | × | ○ | ○ | ○ | ○ |
| | 3. 관광지개발 | △ | ○ | ○ | △ | ○ |
| | 4. 환경정비 | × | ○ | ○ | △ | ○ |
| 개발건설사업 | 1. 토지개발 | △ | △ | ○ | ○ | ○ |
| | 2. 주택건설 | △ | △ | ○ | ○ | ○ |
| | 3. 묘지조성 | × | ○ | ○ | × | △ |
| | 4. 회관건설 | × | ○ | ○ | × | △ |

주 : ○ : 필요성이 강함, △ : 필요성이 약함, × : 필요성이 없음.
자료 : 지방재정, 1988. 가을 "경영수익사업은 확대되어야 한다", p. 11.

企業性을 추구하려는 것이다. 따라서 地方公營開發은 지방재정의 增大에 보탬이 되는 동시에 資源의 效率的 배분에 긍정적 효과를 가져 온다고 할 수 있다.[32]

• 지방자치단체가 公共開發者로서 참여하는 방식은 주로 廣義의 地方公企業形態를 취하게 된다. 현재 지방정부 次元에서 住宅이나 宅地開發을 담당하는 기구로는 地方自治團體와 公營開發事業團이 있는데 과거에는 지방자치단체의 本廳에서 주택·택지개발의 기획뿐만 아니라 집행기능도 담당하였으나 1989년에 각 市·道別로 公營開發事業團이 발족되면서 기획과 집행기능이 분리되어 집행기능은 공영개발사업단이 담당하게 되었다.

공영개발사업단은 行政機關型 地方公企業의 한 형태로서 濟州道에도 條例로 설치되어 있는데 이 條例에는 公營開發의 사업대상을 ① 택지조성사업 ② 주택사업 ③ 공단조성사업 ④ 기타 경영수익사업으로 규정하고 있으며, 公營開發事業團은 ① 公社의 설립추진, ② 택지개발, 공단조성, 공유수면매립, 관광지조성 등의 개발사업, ③ 기타 공영개발로 선정된 사업을 하도록 하고 있다.[33]

그런데 地方公營開發은 特別會計를 설치하고 責任經營을 지향하기 때문에 收益者負擔原則

32) 趙正濟, 地方公營開發과 地域經濟, 地方財政, 1990년 여름호, 大韓地方行政共濟會, p. 35.
33) 濟州道公營開發事業團 設置條例 제3조.

에 가까운 운용이 가능하다. 그러나 지금까지의 공영개발 중에서 지방자치단체가 실시한 것은 극히 일부분에 불과하고 土地開發公社와 住宅公社가 대부분의 사업을 독점함으로써 지방자치단체의 地域開發機能이 위축되고 있으며 政府公企業들이 수익성위주의 사업을 시행함으로써 都市基盤施設이 취약하게 되고 개발이익의 地域外流出로 지역경제의 약화를 초래해 온 것이 사실이다. 따라서 濟州道가 地域開發을 추진하고 개발재원의 확충수단으로서 공영개발사업을 적극적으로 擴大施行하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 방안이 강구되어야 할 것이다.

첫째, 計劃의 시행에서 사업자선정에 이르기까지 建設部長官에게 집중되어 있는 현행의 開發權限을 일정기준에 따라서 地方自治團體로 이양하여야 한다. 예컨데 都市計劃法, 宅地開發促進法, 工業團地管理法 등을 개정하여 20만평 이하의 택지개발사업이나 50만평 이하의 지방공업단지조성사업은 자치단체의 공영개발사업으로 시행할 수 있어야 한다.[34]

둘째, 공영개발사업에 필요한 자금확보를 위한 자치단체의 財源調達 및 관리능력을 제고시켜야 한다. 세째, 政府公企業과 地方公營開發事業團과의 협력관계가 모색되어야 한다. 土地開發公社를 비롯한 정부공기업은 전문적인 技術·人力 오랜 경험을 바탕으로 한 公信力 및 막대한 자금력을 바탕으로 하여 公營開發事業이나 제3섹터의 대상사업이 될 수 있는 地方的 事業을 크게 잠식하고 있다. 특히 土地開發公社와 住宅公社는 지방의 각종 개발사업에 대하여 事業施行者가 될 수 있도록 聯關法令에 명문화되어 制度的 뒷받침을 받고 있다.[35]

이에 따라 문제가 되는 것은 政府公企業들이 사업시행의 결과로 발생하는 이익을 그 地方에 제대로 還元하지 않는다는 점인데 이러한 문제점을 시정하기 위해서도 필요한 조치가 이루어져야 할 것이다. 그 방안으로서는 우선, 政府公企業側과 公營開發事業團간에 業務管轄이 명확해야 할 것이다. 지방자치단체의 사업은 원칙적으로 公營開發事業團이 시행하도록 하고 규모나 기술면에서 수행이 곤란한 사업에 한하여 해당 自治團體長의 판단에 따라 政府公企業側과 합작하여 수행하도록 한다. 한편 2개 이상의 자치단체나 國家가 공동으로 관련되는 사업은 원칙적으로 政府公企業이 담당하되 그 규모나 성격에 비추어 지방의 公營開發事業團이나 기타 地方公社가 수용가능한 사업에 대해서는 상호협의아래 공동 참여하도록 하는 原則과 基準을 정하는 것이 바람직하다.

또 지방자치단체의 事業에 대해서는 公營開發事業團 등이 적어도 土地開發公社나 住宅公社 수준으로 사업시행자가 될 수 있도록 하는 法的 根據가 마련되어야 할 것이다. 만약 關聯法令의 정비가 어려울 때에는 地方自治法이나 地方公企業法에 特例規定을 두는 방안도 필요

34) 宣炳完, 前揭論文, p. 256.

35) 예컨대 土地開發公社와 住宅公社는 토지구획정리사업법 제6조~제7조에 따라 토지구획정리사업의, 주택건설촉진법(제3조, 제5조, 제21조)에 따라 일련의 주택지조성사업과 아파트지구개발사업의, 都市再開發法(제9조~제10조)에 따라 도시재개발사업의 사업시행자가 될 수 있다.

할 것이다.[36]

### 4) 地域開發債 活用의 活性化

#### (1) 地域開發債 活用의 必要性

앞으로 더욱 증가될 것으로 예상되는 地域開發投資財源을 효과적으로 조달하기 위해서는 地域開發債의 활용을 활성화시킬 필요가 있다. 일반적으로 地方債라고 함은 지방자치단체가 財政收入의 부족액을 補塡하여 경비에 충당하기 위해 政府 또는 民間部門으로부터 證書借入 또는 債券發行의 방법에 의해 자금을 조달하는 데 따르는 債務[37]로서 그 상환이 一會計年度를 넘는 이른바 長期借入金을 의미한다.

地方債는 그 發行形式에 따라 證書借入과 地方債證券의 두 가지로 구분되는데 地域開發債는 지방채증권의 한 형태로서 자치단체장이 지역개발사업의 시행을 위해 財源을 조달할 필요가 있다고 인정할 때에 內務部長官의 승인을 받은 범위내에서 地方議會의 議決을 얻어 발행할 수 있다.[38] 지방자치단체의 입장에서 볼 때 地域開發債는 租稅와 더불어 주요한 投資財源調達의 수단이 되고 있는 데 다음과 같은 몇 가지 점에서 그 활용필요성이 인정되고 있다.

첫째, 地域開發債는 부족한 개발투자재원을 補塡하기 위해서 필요하다. 濟州道가 1992년부터 추진할 제2차綜合開發計劃事業에는 막대한 자금이 소요될 것으로 전망되지만 그 資金을 실제로 확보하는 데는 한계가 있다. 國家와 地方간의 稅源再調整이나 地方交付稅의 증대는 국가의 總歲入이 한정되어 있다는 점에서 利害가 첨예하게 대립되고 있고, 그렇다고 新稅源을 개발하기에는 현재의 租稅負担率이 높은 수준(1990년 18.6%)이어서 租稅抵抗이 우려되며, 稅外收入의 증대 역시 開發投資가 선행되어야 하는 등 어려움이 많다.[39] 따라서 受益者負担原則에 의거하여 조세저항과 같은 정치적 문제의 素地가 없는 地域開發債의 발행을 통한 投資財源을 조달할 필요성이 커지게 되었다.

둘째, 지역개발채는 便益과 費用에 관한世代間의 일치를 기함으로써 負担의 公平化를 위해서 필요하다. 개발투자를 地方稅收入이나 國庫補助에만 의존한다면 費用負担年度에 거주하는 주민에게만 그 비용전액을 부담시키는 결과가 되고 장래의 住民은 비용을 부담하지 않고 그 이익을 받게 됨으로써 便益의 혜택과 費用負担간의 대응성을 결여하게 된다. 따라서 公共投資는 租稅가 아니라 地域開發債發行을 통한 재원으로 추진함으로써 그 元利金의 상환부담을 未來世代에게도 공평하게 분담시킬 수 있는 것이다.

---

36) 韓國地方行政硏究院, 地方行政에 있어서 公私混合企業에 관한 硏究, 1991, p. 127.
37) 韓國地方行政硏究院, 地方債管理制度에 관한 硏究, 1987, p. 5.
38) 地方自治法 제115조
39) 吳東희, 地方債와 資本市場, 地方財政, 1990년 여름호, p. 50. 大韓地方行政硏究院, 濟州道地域經濟의 育成方案, 1989, p. 34.

세째, 地域開發債는 地域에서 조성된 자금의 域外流出을 막기 위해서도 필요하다. 濟州道에서 제2금융권이 조성한 자금의 域外流出度는 1989년의 경우, 무려 54%나 됨으로써[40] 가뜩이나 어려운 지역경제를 더욱 위축시키고 있다. 따라서 지방자치단체가 地域開發債를 발행, 그 중의 일정비율을 제2금융권으로 하여금 매입하게 한다면 지역자본의 域外流出이 그만큼 감소되어 지역내의 순환에 기여하게 될 것이다.

(2) 地方債證券의 現況과 問題點

우리나라 지방자치단체의 歲入中 地方債의 비중은 1980년대 후반부터 차츰 증가하고는 있으나 1989년에도 8.5%에 머물러 아직은 그 水準이 미미한 실정이다. 한편 地方債의 형태별 발행상황을 보면 1970년대에는 證書借入債가 압도적 비중을 차지하였으나 1980년부터는 地方債證券發行이 급격히 증가하기 시작, 1989년에는 지방채증권 56.6%, 借入 31.4%, 借款 12.0%로서 地方債證券이 대종을 이루게 되었다.[41]

현행 地方債證券의 발행조건은 上·下水道債權의 公募分과 釜山지하철건설채권 등은 이자율을 實勢金利를 적용하여 발행하고 있으나 나머지는 실세금리보다 낮은 이자율로 발행되고 있다. 또 그 消化方法은 실세금리를 적용하는 地方債證券의 경우는 公募消化를 하고 있으나 낮은 이자율로 발행되는 것들은 첨가소화방식을 취하고 있다.[42]

현재 濟州道는 地方開發基金設置條例에 따라 地域開發事業債를 발행하고 있는데 그 消化는 ① 道와 市·郡으로부터 免許·許可·認可를 받거나 登錄을 신청할 때 ② 道·市·郡과 施設工事의 都給契約 등 각종 계약을 할 때 첨가소화방식으로 매출하고 있는데 그 조건은 年利 6%에 5년거치 일시상환으로 되어있다.[43]

그런데 우리나라의 現行 地方債證券制度는 많은 문제점을 안고 있다.

첫째, 우리나라는 制度的으로 과도한 地方債發行 억제정책을 견지하고 있다. 현행 地方財政法은 地方財政의 건전성을 유지시킨다는 이유로 歲出은 원칙적으로 地方債 또는 借入金이외의 歲入으로 충당하고 부득이한 경우, 承認을 받은 범위내에서만 地方債나 借入金을 활용케 한다는 非募債主義를 규정하고 있어서[44] 지방채발행의 활성화가 이루어지지 못하고 있다.

둘째, 地方債證券의 발행이자율이 實勢金利보다 훨씬 낮다. 현행 지방채증권의 발행이자율은 대체로 年6%~8% 수준인데 이는 機會投資對象의 시장이익율보다도 훨씬 낮으며 會社

40) 韓國地方行政研究院, 濟州道地域經濟의 育成方案, 1989, p. 34.
41) 朴健九, 地方自主財源의 안정적인 確保方案, 韓國財政學會, 地方自治實施에 따른 地方財政發展 方向에 관한 세미나 主題發表論文, 1991. 5, p. 5.
42) 國土開發研究院, 地方自治에 대비한 地方財政 확보방안, 1988, p. 52.
43) 濟州道地域開發基金設置條例 제6조, 同 施行規則 제2조, 제4조 제4항 참조.
44) 地方財政法 제7조, 제115조.

債나 國債보다도 뒤지고 있다. 이러한 비현실적인 발행이자율은 地方債證券에 대한 市場性의 결여를 초래하고 地方自治團體가 認·許可과정에서 강제첨가소화를 불가피하게 함으로써 일반투자가의 자발적 참여가 排除되고 있다.

세째, 지방채증권의 償還期間이 短期라는 점이다. 상환기간이 5년이내인 短期債가 30% 이상이나 되어 지방재정의 貧弱性을 심화시키고 계획적인 地方債運用을 어렵게 만들고 있다. 그런데 日本에서는 소규모 재해복구사업의 경우를 제외하고는 상환기간이 모두 5년이상의 長期債이고 실제로 短期債는 거의 없는 실정이다.[45]

네째, 지방채증권의 대부분이 證券市場에 上場되지 않거나, 上場이 되는 경우에도 거래회전율이 매우 낮으며, 場外去來 역시 미미하여 지방채의 換金性을 저하시킴으로써 지방채확대발행의 제약요인이 되고 있다.[46]

(3) 地域開發債 活用의 活性化 方案

위에서 地方債證券에 대한 문제점을 살펴 보았는데 지방자치단체가 지역개발을 위한 長期投資財源으로서의 地域開發債를 제대로 활용할 수 있기 위해서는 지역개발채에 대한 發行制度의 개선, 發行市場의 현실화는 물론이고 流通市場의 육성 등 金融政策的인 면에서 여러가지 조치가 강구되어야 할 것이다.

가) 發行制度의 改善

첫째, 지방자치단체에 대한 起債許用범위를 확대해야 할 것이다. 地方財政法 제5조는 地方債를 지방자치단체의 正常的인 歲入源에서 제외하고 있으며 地方債發行을 극히 예외적으로만 인정하고 있다. 이에따라 지방채의 활용이 위축되고 있으므로 앞으로 社會間接資本과 地域開發을 위한 투자수요증대에 대처하기 위해서는 정부는 起債限度만 설정하고 지방자치단체에 起債에 대한 일정한 재량권을 주어야 할 것이다. 그러나 지방자치단체가 地域住民의 투자사업에 대한 증대되는 요구와 빈약한 財政能力을 회피하는 수단으로서 지역개발채를 무분별하고 과도하게 濫發하는 것은 地方財政의 危機를 초래할 수도 있으므로 이에 대한 中央政府次元의 統制裝置는 계속 필요하다고 본다.

둘째, 지역개발채의 償還期限을 長期로 전환해야 할 것이다. 현재 上水道公債, 道路公債 등 대부분의 公債가 5년거치 분할상환으로서 地方債證券에서 長期債가 차지하는 비중이 낮아 지방자치단체가 元金상환에 재정적 압박을 크게 받고 있다. 濟州道가 발행하고 있는 地域開發事業債도 5년거치 일시상환조건인 短期債이다. 그런데 지방자치단체가 시행하는 地域開發事業, 福地施設事業들은 자본의 회임기간이 길기 때문에 地域開發債는 수익자부담원칙

45) 吳東휘, 前揭論文, p. 51.
46) 吳東휘, 前揭論文, p. 51~52.

과 世代간의 公平負擔을 기한다는 점에서도 10년~20년 滿期의 長期債도 전환시킬 필요가 있다.

나) 發行市場의 現實化

첫째, 地域開發債의 發行金利를 현실화해야 한다. 이 경우 利子負擔에 따르는 地方財政의 不實化를 방지하기 위해서는 中央政府의 지원이 필요하다. 그 방안으로는 중앙정부가 ① 지역개발채의 利子負擔을 사업의 우선순위와 公益性의 크기에 따라 差等補助해 주는 방안 ② 美國의 경우와 같이 利子所得稅를 감면해주는 방안 ③ 地域開發債의 발행이자율과 市場利子率과의 差率을 보조해 주는 방안 등을 고려할 수 있다.[47]

둘째, 地域開發債의 소화방식을 市場公募方式으로 전환시킬 필요가 있다. 현행 地方債의 소화는 주로 각종 認·許可에 부수되는 첨가소화방식을 택하고 있는데 이 방식은 地方自治團體로서는 상환조건 및 利子面에서 부담이 적어 바람직하다고 할 수 있으나 주민의 입장에서는 準租稅的 강제성을 띠고 있기 때문에 不滿의 소지가 많은 것이다. 따라서 지역개발채는 가급적이면 첨가소화방식을 지양하고 公募消化方式으로 전환해 나가야 할 것이다.

지방자치단체의 施行事業 가운데는 收益性도 높고 展望이 확실시되는 사업도 적지 않으므로 地域開發債를 一般公募로 소화시킨다는 것은 開發事業에 대한 주민의 호응과 협조라는 관점에서도 중요한 의미를 갖는 것이다. 그러나 公募消化에 있어서는 발행금리의 현실화가 前提되어야 함은 물론이다.

다) 流通市場의 育成

현실적으로 볼 때 債券의 保有와 投資는 주로 機關投資家를 중심으로 이루어지고 있다. 이러한 점을 감안할 때 地域開發債 소화가 활성화되기 위해서는 地方銀行과 投信社 등 금융기관에 대한 有價證券의 보유한도를 상향조정함으로써 그 자산에서 일정비율을 地域開發債 인수에 활용토록 하는 방안이 강구되어야 한다. 또 안정적인 利子所得을 위주로 자산을 운용하는 基金이나 年金 등을 地域開發債에 투자하도록 유도하기 위해서는 稅制優待 등 유인동기를 부여해야 할 것이다.

## 4. 民間部門을 통한 投資財源의 擴充方案

民間投資란 민간자본가가 私的인 利潤追求를 목적으로 資本을 투하하여 財貨와 用役을 생산하고 原價에 적정이윤을 부가하여 需要者에게 공급하는 행위이다. 이러한 民間投資는 市

47) 李榮邦, 地方財政投資의 效率化方案, 地方財政, 1990년 겨울호, p. 56.

場經濟의 原理에 따라 需給이 이루어지는데 그 형태에는 直接投資, 間接投資, 그리고 合同投資가 있다.

直接投資는 민간이 收益을 목적으로 투자비회수가 가능한 분야에 자금을 직접투입하여 사업을 시행하는 방법으로서 이 경우의 사업은 民間主導型이 된다. 간접투자는 공공부문이 민간자본을 동원해서 사업을 시행하고 점차적으로 償還하는 방법으로서 地域開發基金이나 地方債에 의한 자금공급이 여기에 해당되는데 이 경우의 사업은 公共主導型이 된다. 한편 合同投資는 공공부문과 민간이 공동으로 투자하여 法人을 설립하고 사업을 시행하는 방법으로서 제3섹타에의 民間參與가 여기에 해당되는데 이 경우의 사업은 民·官共同型이 된다.

이러한 民間投資形態 중에서 간접투자의 유치에 대해서는 본 연구의 제3항에서 地域開發基金조성 및 地域開發債활용과 관련해 이미 다루었으므로 여기에서는 直接投資와 合同投資의 유치방안에 대해서 고찰해 보고자 한다.

### 1) 제3섹터를 통한 民間資本誘致

#### (1) 제3섹터制度의 導入必要性

제3섹터란 지방공공단체와 민간기업이 공동으로 출자하여 경영하는 私法上의 법인이다. 즉 제3섹터란 公共性과 收益性을 공유하는 개발사업을 추진함에 있어서 地方自治團體나 地方公企業과 民間企業이 共同出資方式에 의하여 私法上의 法人을 설립하고 개발사업에 참여하는 방식을 말한다.[48] 日本에서는 제3섹터가 1970년대부터 본격적으로 설립되어 이를 통한 公共開發事業이 활발히 추진되고 있으며 우리나라에서도 최근들어 이의 도입에 대한 관심이 고조되고 있다.

제3섹터 도입의 필요성은 事業分野, 資金調達, 經營組織의 세 가지 측면에서 제시할 수 있다.

첫째, 事業分野에서 볼 때 오늘날 經濟와 福祉部門에서의 行政과 民間의 역할이 다양화되어 민간이 供給하는 서어비스도 公共性을 갖는 경우가 많게 되고 반대로 行政主體의 給付도 私經濟的 價値를 갖는 경우가 많아졌다. 이에 따라 行政의 固有分野와 民間이 담당할 分野의 경계가 모호해짐에 따라 그 中間領域에서 서어비스를 제공할 새로운 主體가 필요하게 되었다.[49]

둘째, 資金調達의 면에서 제3섹터는 公共事業에 대한 투자재원의 확보를 위해 필요하다. 投資需要는 계속 증가되고 있는데 이를 충족시키기 위해서는 自治團體의 財源이 확충되어야 하나 租稅에 의한 充當에는 한계가 있기 때문에 자치단체의 재원조달의 부담을 덜면서 개발

48) 趙正濟, 제3섹터의 擴大導入, 國土情報, 1990년 4월호, 國土開發硏究院, p. 2.
49) 坂田期雄, 地方公營企業(東京 : 第一法規出版), 1981, p. 388.

사업을 추진하기 위해서는 민간의 共同參與를 유도할 필요가 있다.

세째, 經營組織의 효율성면에서 볼 때 公企業의 존립목적은 公共性에 있다고 할지라고 그것이 계속하여 존속하고 업무를 효율적으로 수행하여 합리적 經營이 이루어질 수 있기 위해서는 제3섹터를 活用할 필요성이 있다. 제3섹터는 다른 地方公企業의 형태에 비해 전문적 知識·技術을 활용하기가 용이하고 地方의 특수성을 반영하여 보다 탄력적인 운영을 기할 수 있다.[50]

이상과 같은 필요성을 가진 제3섹터는 그 운영과정에서 公共部門과 民間部門의 장점이 결합됨으로써 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다. 즉 제3섹터는 ① 公共事業에 民間의 참여로 行政主導의 비능률적 운영체계의 제거와 經營에 탄력성을 부여하여 능률성과 收益性을 증대시킬 수 있고 ② 民間部門은 公共部門과의 공동투자로 資本不足을 완화할 수 있고 與件變化에 따른 위험분산과 公共主體의 信用을 활용할 수 있으며 ③ 民間에게 사업을 경영케 함으로써 機動性과 적응성을 도모할 수 있다.[51]

(2) 제3섹터의 組織形態와 資本構成

제3섹터의 조직형태는 商法에 기초한 株式會社, 有限會社, 合名會社, 合資會社와 民法에 기초한 公益法人으로서의 社團法人과 財團法人이 있다. 그러나 제3섹터 중에서도 가장 活用度가 높은 조직은 株式會社 形態인데 이는 濟州道의 지역개발을 위한 民間參與의 유도를 위해서도 바람직한 형태라고 할 수 있다. 그런데 현행 地方自治法이나 地方財政法 등 우리나라의 法體系는 私法의 적용을 받는 株式會社型 제3섹터의 설립에 관한 根據規定을 두고 있지 않다. 地方公企業法에 의하면 公私混合企業의 존립형태는 지방자치단체가 자본금의 50% 이상 출자한 公法上의 法人인 地方公社, 地方公團 및 公益法人만을 허용하고 있다.[52]

이에 따라 民間出資가 50%를 초과하는 경우에는 公法이 아닌 商法의 적용을 받기 때문에 일반기업과 같이 조세·금융상의 特惠措置가 배제되는 등 사업내용의 공익성에 합치되는 메리뜨(merit)를 받지 못하고 있다. 그러나 私法이 적용되는 제3섹터라고 하더라도 公共事業이라는 행정업무의 일부분을 수행하는 한 公企業的인 성격을 가지고 있다. 따라서 주식회사형 제3섹터의 설립근거를 法的으로 명확히 규정함으로써 설립을 허용해 주어야하며 地方公企業法 제53조 제2항의 출자비율을 완화해야 할 것이다.

또 地方財政法은 지방자치단체는 ① 法令의 규정에 의하여 출자할 수 있도록 정하여진 단

50) 韓國地方行政研究院, 地方行政에 있어서 公私混合企業에 관한 研究, 1991, p.218.

51) 前揭書, p.83. 梁永哲, 內生的 地域開發에 관한 研究, 建國大大學院 博士學位論文, 1991. p.221. 金基玉外, 濟州道開發事業에 대한 住民參與方案에 관한 研究, 1991, p.93. 黃鎬周, 民官共同出資制度, 韓國財政學會, 地方自治實施에 따른 地方財政發展方向에 관한 세미나 主題發表論文, 1991.5, p.25.

52) 地方自治法 제53조 제2항 參照.

체 ② 條例에 의하여 설립된 地方公社 ② 지방자치단체를 會員으로 하는 公益法人 이외의 단체에 대해서는 出資할 수 없도록 규정하고 있는데[53] 지방자치단체가 제3섹터에 出資하여 지역개발사업을 民間과 공동으로 시행하기 위해서는 이 出資制限規定을 폐지하고 지방자치단체의 자율에 맡기는 것이 바람직하다. 주식회사형 제3섹터는 아직 法的으로 설립근거는 없으나 현실적으로 제3섹터에 속한다고 할 수 있는 株式會社型 公社로는 1962년에 설립된 釜山衛生株式會社를 비롯하여 현재 8개가 운영되고 있다. 濟州開發公社도 그 중의 하나이다.

그러나 이들 기업들은 地方自治法이나 條例의 근거에 따라 설치된 것이 아니라 法的 뒷받침이 없이 단순히 당시의 大統領의 관심과 政策意志에 따라 설립된 것이라고 할 수 있다.[54] 앞으로 法的 뒷받침이 이루어져 주식회사형 제3섹터가 도입될 경우, 가장 먼저 고려해야 할 문제는 이 회사의 資本構成比率을 어떻게 하는 것이 바람직한가 하는 점이다.

日本의 "제3섹터 設立·運營指針"에서는 지방자치단체와 민간의 출자비율을 ① 사업의 收益性이 요청되는 경우는 民間側이 50% 이상, 公共側은 25% 이상으로 하며 ② 公益性이 요청되는 경우에는 공공측 50% 이상, 민간측 25% 이상이라는 기준을 제시하고 있다. 한편 日本의 東京都는 제3섹터에 대한 都의 출자비율을 例規로 정하고 있다. 즉 ① 都의 행정사무와 사업을 대행시키는 등 都가 주도적 역할을 하고 都의 의향을 확실히 실현시킬 필요가 있을 경우는 都가 50% 이상 출자하고 ② 都와 밀접한 관련을 갖고 정책목표를 달성하기 위해 都의 의사를 반영하며 經營基盤安定을 기할 필요가 있는 경우에는 50~25% 를, ③ 特別法에 의한 경우, 또는 公社가 사업의 공공성을 擔保하고 民間活力을 발휘하는 것이 바람직한 사업의 경우는 都가 25% 미만을 출자하도록 하고 있다.[55]

제3섹터에 있어서 지방자치단체와 민간측의 출자비율을 어떤 경우를 막론하고 일률적으로 정하는 것은 바람직하지 않다. 그것은 지방자치단체의 현실적 여건, 사업의 성질, 민간의 참여의욕, 收益性, 公益性 등을 종합적으로 판단하여 결정할 성질의 것이다. 그런데 濟州道의 경우, 제3섹터설립의 필요성은 지역개발사업에 民間資本을 유치한다는 측면이 큰 비중을 차지하고 있음을 감안할 때 民間의 출자비율이 70% 정도는 되어야 한다고 본다.

제3섹터인 株式會社의 자금조달은 商法에 따라 지방공공단체와 민간의 출자에 의한 株式과 社債에 의해 이루어진다. 이중 민간에 의한 자금조달은 道民 또는 濟州道內 기업체가 직접투자하는 道民株와 간접투자형태인 할인채, 저리연고채 등에 의해 이루어지게 되는데[56] 民間의 출자는 1인 또는 1기업당 자본금의 5% 이내로 제한시킴으로써 다수의 참여를 유도

53) 地方財政法 제12조 제1항
54) 崔永出, 韓國의 特別自治團體에 관한 硏究, 慶熙大大學院 博士學位論文, 1986, p.75.
55) 韓國地方行政硏究院, 地方行政에 있어서 公私混合企業에 관한 硏究, 1991, p.250.
56) 梁永哲, 前揭論文, p.225.

하는 것이 바람직하다고 본다.

(3) 제3섹터의 對象事業

제3섹타가 당해지역의 실정에 적합한 다양한 事業을 선정·시행함으로써 經營性增大를 통해 지역개발을 촉진시키는 한편 開發投資財源을 확보하기 위해서는 우선 對象事業選定에 대한 기준이 설정되어야 할 것이다. 제3섹터제가 도입된다 하더라도 現行 法體系 아래서는 그 대상사업은 범위가 제한될 수 밖에 없다. 地方公企業法 제2조에 의하면 水道事業, 工業用水道事業, 軌道社業, 자동차운송사업, 가스사업, 하수도사업, 청소·위생상업, 주택사업, 의료사업, 매장·묘지 등의 사업과 그 부대사업은 지방자치단체가 직접 實施·經營하거나 地方自治法에 의해 설립된 地方公社나 地方公團이 하도록 되어 있다. 그런데 주식회사형 제3섹터는 現行法上 지방공사나 지방공단이 아니기 때문에 地方公企業法 제2조에 규정된 사업은 할 수 없으므로 그 이외의 분야에서 對象事業을 찾지 않으면 안된다.

일반적 관점에서 公共部門은 공공의 개입이 正當化되는 集合財性格의 서어비스공급에 전념하고 市場財는 민간부문이 담당하는 것이 원칙이라고 할 때 地方公企業에 收益性事業의 시행을 대폭 허용하는 것은 바람직하지 않다. 따라서 공공적 성격이 강한 사업은 公法上 法人인 地方公社나 公營開發事業團에 맡기고 수익적 성격과 공익적 성격을 共有하는 사업은 商法上 株式會社 형태인 제3섹터가 담당하는 것이 좋을 것이다.

日本의 경우, 제3섹터의 대상사업으로서 실제로 성공을 거두고 있는 것들로는 都市開發, 觀光開發, 자동차운송사업, 항만, 철도, 放送, 驛舍, 가스, 競馬, 지하상가, 버스터미널, 流通會館 등이 지적되고 있다.[57] 우리나라에 있어서도 제3섹터의 사업선정에 있어서는 收益性과 公益性을 공유한 것 중에서 住民의 행정수요와 지역적 특성을 살리고 제3섹터의 資金과 技術을 고려하여 실현가능성이 있는 사업들이 選定되어야 할 것이다. 이런 條件에서 볼 때 제주도내에서 제3섹터가 담당하는 것이 적합한 사업으로는 都市再開發, 地下商街造成, 公有水面埋立, 중소규모 住宅團地조성, 유료주차장시설, 土石開發, 生水開發 등의 사업과 관광단지관리, 免稅店운영, 위락·휴양시설관리 등을 들 수 있다.

(4) 제3섹터 運營의 活性化 方案

濟州道의 긍핍한 開發投資財源을 감안할 때 제3섹터의 설립은 그 시급성이 강조되는 것이다. 그러나 民間資本의 출자유도를 비롯해 제3섹터의 설립과 운영을 활성화하기 위해서는 租稅·金融面에서 정책적 지원을 필요로 한다. 日本의 경우를 보면 1986년에 「民間事業者의 能力活用에 의한 特定施設의 整備促進에 관한 臨時措置法」(약칭 : 民活法)이 제정되어 제3섹터를 지역개발사업의 추진모체로서 활용하고 있는데 제3섹터에의 민간자금 출자유치를 위해

57) 韓國地方行政硏究院, 地方行政에 있어서 公私混合企業에 관한 硏究, 1991, pp. 245~246.

① 都市計劃에 대한 각종 規制의 완화 ② 土地등 公共資産의 불하나 대여 ③ 稅制우대조치 등 각종 政策支援을 함으로써 개발사업추진에 큰 효과를 거두고 있다.[58]

특히 課稅에 대해서는 特別減價償却의 적용과 각종 地方稅의 감면으로 특정시설의 整備에 대한 비용부담을 줄이고 早期에 자금회수가 이루어지도록 하고 있으며, 産業基盤信用基金에 의한 債務保證, 日本開發銀行과 開發金庫등의 융자 또는 出資를 제도화하고 있다.[59] 그러나 우리나라에서는 株式會社型 제3섹터의 설립근거가 제도화되지 못하고 있으므로 이의 制度化와 함께 收益性확보에 도움이 될 수 있도록 조세·금융면의 지원이 뒷받침되어야 할 것이다.

첫째, 稅制面에서는 제3섹터를 租稅減免規制法에 의한 國稅特例團體로 규정하고 제3섹터가 업무상 취득하거나 개발한 土地에 대해서는 양도소득세를 감면하며, 지방세중에서 취득세, 등록세, 재산세에 대한 減免惠澤을 부여하여야 한다.[13] 地方稅의 감면은 가뜩이나 어려운 地方財政의 입장에서 볼 때 문제가 없는 것은 아니나 제3섹터는 그 설립목적이나 機能에 비추어 國家나 지방자치단체로부터 財政的 지원을 받아 育成되어야 할 조직이며, 이러한 支援이 없이는 政府의 公企業들과 경쟁하기 어렵다는 점에서 地方稅감면은 불가피하다고 하겠다.

둘째, 제3섹터의 設立·運營에는 다액의 投資가 장기간 필요한데 金融機關을 통해 자금을 조달할 경우, 지방자치단체가 損失補償 등의 보증대책을 마련해 주어야 할 것이다.[60]

세째, 제3섹터의 民間持分株式에 대해서는 지방자치단체가 配當保證을 하여 일반시장만큼의 配當을 보장해 주어야 하며, 사업자금의 일부는 地域開發基金에서 융자해 주어야 할 것이다.

### 2) 民間資本의 直接投資 誘致

#### (1) 民間資本의 直接投資 實態

1984~1989년까지 6년간 濟州道內 개발사업에 대한 民間의 직접투자실적은 표 I 에서 이미 살펴본 바와 같이 당초 계획목표 617,414백만원의 75.0%인 463,061백만원으로 不振上을 면하지 못하고 있다. 이를 분야별로 보면 觀光開發部門은 계획의 48.6%인 163,747백만원, 産業振興部門은 88.7%인 71,614백만원, 社會開發部門은 96.9%인 14,338백만원, 地域開發部門은 115.1%인 213,362백만원으로서 지역개발부문의 直接投資는 목표를 상회하고 있으나 開發事業의 大宗을 이루는 관광개발부문은 그 실적이 유치목표의 절반에도 미치지 못하고 있

58) 韓國地方行政硏究院, 前揭書, p. 165.
59) 韓國地方行政硏究院, 前揭書, p. 167.
60) 黃鎭周, 前揭論文, p. 28.

다.

이같이 민간의 직접투자가 부진한 이유는 다음과 같다. 첫째, 최근 수 년간의 景氣沈滯로 인해 민간의 투자의욕이 크게 저하되었다. 둘째, 開發投資에 대한 收益性이 보장되지 못함으로써 투자를 기피하고 있다. 민간투자는 收益性을 전제로 하므로 投資의 妥當性이 그 기본조건이 되는데 민간의 투자대상인 개발사업 중에는 投資要因이 낮은 사업도 적지 않다. 따라서 이러한 사업에 투자하기 보다는 안전하고 거대한 이윤이 보장되는 부동산투기 등에 資本이 주로 집중투입되고 있다.

세째, 租稅減免規制法 등 稅法上 관광산업은 수출산업에 비하여 稅制惠澤의 범위가 좁고 金融支援도 제대로 이루어지지 않고 있다. 네째, 민간투자에 대한 行政的 지원이 부족하여 投資誘因體制를 확립하지 못하고 있다. 다섯째, 觀光開發事業은 단위사업이 大型化되고 있어 大資本을 필요로 하기 때문에 자본이 영세한 濟州道內 기업들은 관광지조성, 호텔이나 골프장건설 등 큰 돈이 드는 사업에는 투자하기가 사실상 곤란하다.

(2) 民間投資의 誘致 必要性

1960년대 이후 경제의 고도성장에 따른 所得增大로 濟州道民들의 開發需要는 더욱 다양화, 고급화되고 있는데 주민의 福祉增進과 밀접한 관련을 맺고 있는 지방자치단체로서는 이러한 需要를 충족시키기 위해 노력하지 않으면 안된다. 그러나 地方自治團體의 投資財源은 한계가 있으므로 급증하는 需要를 단독으로 처리하기에는 자치단체의 供給能力上 어려운 일이기 때문에 民間의 직접투자를 유치하는 문제가 제기되는 것이다.

더구나 1992년부터 시행할 제2차 綜合開發計劃에는 숙박시설을 비롯한 觀光關聯施設, 관광자원개발, 산업진흥 등 民間의 資金과 創意力을 필요로 하는 많은 사업들이 포함되고 있어 민간자본유치의 필요성을 더욱 증대시키고 있다. 地域開發事業에의 民間資本유치는 주민들의 開發需要充足에 기여할 뿐만 아니라 民間의 입장에서는 收益을 실현시킴으로써 다시 지역개발의 促進要因으로 작용하게 된다.

그러나 地域開發事業에 民間資本의 직접투자는 肯定的인 측면만 있는 것은 아니며 다음과 같은 否定的인 面[61]도 가지고 있음을 유념할 필요가 있다.

첫째, 民間投資에 의한 사업에서 발생하는 開發利益은 투자가가 향유하는데 반해 일반주민은 그 주변정비에 필요한 公共投資負擔을 안게 됨으로써 社會的 不平等이 확대될 수도 있다는 점이다. 실제로 어떤 지역의 개발에 民資가 유치·활용될 경우, 거기에 이르는 道路나 廣場 등은 지역의 부담이 되고 개발에 의한 利潤은 고스란히 民間投資家에게 돌아간다면 결과적으로 資本利潤을 극대화하는데 公共投資의 일부가 희생되는 결과를 빚게 되기 때문이

61) 國土開發研究院, 國土情報, 1990년 5월호, p. 83. 金基玉, 現代地方自治論, 政經社, 1990, p. 370참조.

다.

둘째, 自然環境과 生活環境의 변화와 파괴가 수반된다는 점이다. 즉 개발이라는 이름아래 地域土着民의 他 地域移住가 강요되기도 하고 자연경관이나 환경의 오염, 훼손으로 公害를 유발하기도 하여 개발의 부정적 측면이 노출되기 쉽다.

세째, 公共投資가 歪曲되어 주민에 대한 쾌적하고 편리한 생활을 제공한다는 공공투자의 목적이 자본의 利潤追求를 위한 효율과 이윤중심으로 변질됨으로써 투자우선의 行·財政을 낳기 쉽다.

네째, 行政과 자본이 결탁하여 이른바 정경유착을 촉진시킴으로써 지역주민 전체의 利益보다는 투자가를 위하는 형태의 행정으로 변질되기 쉽다.

다섯째, 민간투자에 의한 開發事業의 시행은 不動産投機 등 反社會的 기능과 연계될 우려가 있다.

이와같이 民間資本에 의한 지역개발에는 부정적 측면도 적지않기 때문에 民資誘致를 통한 지역개발사업에 있어서는 개발의 促進과 效率性만을 강조할 것이 아니라 그 부정적 측면을 최소화할 수 있는 방안 역시 강구되어야 할 것이다.

(3) 民間投資誘致의 活性化 方案

가) 行政支援의 強化

민간투자는 개인, 기업체, 단체, 조합의 직접투자와 外國人의 직접 또는 合作投資, 그리고 제3섹터에 의한 公共部門과의 合同投資方式으로 이루어진다. 지역적 입장에서 볼 때 濟州地域의 자본만으로 개발사업을 수행할 수 있다면 개발이익의 지역내 還流가 가능하므로 참으로 바람직한 일이다. 그러나 濟州道의 지역자본은 構造의 취약성, 規模의 영세성으로 개발사업에 투자하는 데는 한계가 있기 때문에 外來資本의 유치가 불가피하다.

특히 엄청난 資金이 소요되는 대규모 開發事業에는 지역산업을 위축시키지 않는 범위내에서 外國資本도 선별적으로 유치할 필요가 있는데 그 중에서 濟州道출신 해외교포들의 투자는 地域住民들의 반발을 줄일 수 있고 그들의 濟州道定着을 유인할 수 있다[62]는 점에서도 중요한 의미를 갖는 것이다. 民資유치를 위한 行政的 支援方案에는 여러가지가 있겠으나 우선 투자에 대한 協議體構成을 생각할 수 있다. 지방자치단체와 民間이 공동으로 참여하는 民資誘致協議會와 같은 기구가 制度化되어 유치대상사업이나 사업자의 선정, 유치규모, 참여방법, 開發利益配分 등에 대한 업무를 효율적으로 수행하게 된다면 민자유치에 도움이 될 것으로 본다.

다음으로, 사업시행과정에서의 認·許可節次를 대폭 간소화하고 개발사업에 필요한 資料

62) 韓國地方行政硏究院, 濟州道 地域經濟의 育成方案, 1989, 115.

提供 및 技術支援이 이루어져야 하며 土地의 開發·利用에 관한 規制가 완화되어야 할 것이다. 또 사업시행자에게 公共施設과 非公共施設의 複合建築을 허용하며, 土地開發信託權을 부여하고, 부대적 수익사업의 허용과 계획단위개발제도(PUD)를 통한 토지이용에 탄력성을 부여하는 방안도 고려되어야 할 것이다.

특히 濟州道의 地域資本은 규모가 영세할 뿐만 아니라 構造 역시 취약성을 면하지 못하고 있기 때문에 이를 開發事業에 유치하기 위해서는 다음과 같이 行政支援을 더욱 강화해야 할 것이다. 첫째, 共同體開發會社의 設立을 지원할 필요가 있다. 이 會社는 共同體單位로 주민이 共同出資하고 그 株式도 共同所有하는 주민이 자발적 조직체로서[63] 道民株의 형성을 통해 劣惡한 地域資本을 결집시킴으로써 자본의 대형화에 어느 정도 기여할 수 있을 것이다.

따라서 지방자치단체는 地域住民들이 이러한 開發組織을 구성할 수 있도록 유도하고 開發事業參與에 우선권을 부여하는 한편 經營技術을 지원해 주어야 할 것이다. 또 이 조직은 外來의 대자본과 경쟁하는 데에는 限界가 있으므로 외래자본이 지역자본의 투자를 봉쇄하는 결과를 야기하지 않도록 하는 조정이 필요하며 國內·外에 있는 濟州地域出身 기업인들과의 연계체계구축을 지원해 주어야 할 것이다.

둘째, 大資本家에게는 施設事業全般에 투자하도록 하고 地域住民은 自己所有土地를 제공하도록 유도함으로써 相互分擔關係에 의한 開發이 이루어지도록 한다. 개발대상지역에 土地를 보유한 자가 직접 토지를 資本으로 投資하는 것은 효율적이고 바람직한 投資方式이라고 할 수 있는데 특히 濟州地域의 경우는 地域資本參與의 활성화와 함께 開發初期에 많은 부담을 주게 될 補償費문제를 해결할 수 있다는 점에서 권장할 필요가 있다.[64]

세째, 특정 大單位慰樂施設을 제외한 一般商業施設과 숙박시설 등의 사업규모를 다양화함으로써 영세한 資本의 투자가 가능하도록 해야 한다. 예컨데 숙박시설의 경우에는 開發計劃 속에 대형호텔 이외에 소규모의 여관, 방갈로, 임대별장 등을 포함시키고 觀光土産品店, 觀光農園, 소규모 관광식물원 등 지역주민들의 投資가 가능한 내용들을 포함시킴으로써 소규모 資本으로도 투자가 가능하도록 해야 할 것이다.

네째, 協會나 組合 등 團體의 투자를 유도해야 한다. 이는 投資對象의 성격에 따라 관광농원은 農協이나 감귤협동조합에, 관광목장은 畜協에, 바다를 활용한 관광개발에는 水協에 資金의 전부 또는 일부를 투자하도록 유도하는 것으로 日本의 경우를 보면 많은 단체나 조합들이 中小規模의 觀光개발에 참여하여 성공을 거두고 있는데 이들 사업의 대부분은 그 團體나 組合의 設立目的과 밀접한 권한을 가지고 있는 것 들이다.[65] 이러한 방식의 투자는 대규모사업에는 활용하기 어렵지만 行·財政支援이 제대로 이루어진다면 중소규모의 觀光開發에

63) 金基玉外, 前揭書, p. 95.
64) 韓國地方行政研究院, 濟州道 地域經濟의 育成方案, 1989, 117.
65) 前揭書, p. 119.

는 어느 정도 성과를 거둘 것으로 판단된다.

다섯째, 住民福祉 및 지역경제 活性化와 관련된 道民投資事業에 대해서는 特別開發優待事業制를 도입할 필요가 있다. 즉 濟州道의 1차산업 및 중소기업에 파급효과가 큰 사업, 피고용자의 80% 이상을 地域住民으로 충당하는 사업 등에 대해서는 특별개발우대사업제를 도입하여 행정지원을 강화해야 할 것이다.

나) 租稅·金融上의 支援 強化

(가) 現行 租稅·金融上의 支援制度

우리나라에서는 地域開發事業에의 民間投資誘致를 위한 租稅·金融上의 지원제도가 事業別로 個別法에 규정되고 있는데 이러한 지원제도를 濟州道의 地域開發과 관련된 사업을 중심으로 정리하면 표6과 같다. 여기에서 볼 수 있듯이 현행 支援制度는 민간자본유치의 촉진수단으로는 未洽하며 日本의 民活法 등과는 달리 지원방법이 각각의 個別法令에 산재하고 있기 때문에 일관된 지원체제를 갖추지 못하고 있다.

더구나 관광산업에 대한 內國人投資는 1988년까지는 特別消費稅, 附加價値稅, 法人稅 등의 감면과 특별감가상각이 허용되어 왔으나 1989년에 租稅減免規制法이 개정되어 부가가치세를 제외하고는 거의 모든 稅制支援이 없어짐으로써 민간부문의 투자를 위축시키는 결과를 가져왔다.[66]

(나) 租稅減免範圍의 확대

민간자본을 적극 유치하기 위해서는 收益性보장과 더불어 投資資本에 대한 리스크를 줄여주는 조치가 필요하다. 민간투자에 대한 租稅上의 혜택은 부담경감 및 資金回收의 가속화를 통해 채산성을 확보하는데 기여하게 되므로 投資對象과 投資地域指定에 적용되는 투자자에게는 투자액을 損費로 처리해 주고 투자수익에 대해서도 一定期間 課稅對象에서 제외하는 등 國稅 및 地方稅의 감면조치가 이루어져야 할 것이다.

먼저, 國稅의 경우는 ① 개발사업의 준공시까지 法人稅를 감면하며 ② 개발사업에 투자할 목적으로 他 地域의 토지를 매각하였을 경우에는 양도소득세를 면제하고 ③ 開發事業施行者가 조성한 토지를 實需要者에게 양도할 때나 토지소유자가 사업시행자에게 토지를 양도한 경우에는 양도소득세, 法人稅, 특별부가세 등을 면제하거나 경감시킨다. 또 ④ 法人稅에 대한 特別減價償却을 인정하여 호텔의 부속건물 및 施設뿐만 아니라 綜合休養業도 그 적용대상으로 하고 ⑤ 觀光開發事業의 용도로 수입하는 機資材는 關稅를 감면하거나 일정기간 分割納付하도록 한다.

한편 地方稅의 경우는 ① 사업시행자가 土地取得時에는 取得稅와 登錄稅를 면제하고 ② 사업시행자가 法人일 때에는 事業所稅를 면제하며 ③ 土地 또는 시설에 대한 財産稅도 면제

66) 前揭書, p. 123.

〈표6〉 現行法上 지역개발사업의 民間參與體制 및 지원내용

| 관 계 법 령 | 참 여 가 능 사 업 | 지 원 내 용 |
|---|---|---|
| 관광진흥법 제25조(사업시행자가 아닌자로서 조성사업을 하는 경우) | 관광지 개발사업 | · 재정지원(제53조)<br>· 분담금, 부담금<br>· 숙박시설, 상가시설은 관광진흥개발기금 이용 가능 |
| 농어촌 발전 특별조치법<br>제30조(농어촌소득원 개발사업을 영위하거나 하고자 하는 자)<br>제36조(농어촌 정주생활권 개발) | 농어촌 휴양지 개발사업<br><br><br><br>정주권 개발사업 | · 농어촌 발전기금(제55조)<br>· 조세감면(제72조)<br>· 수입관세 일부 세출예산에 계상, 지원<br>· 보조금 지급, 융자<br>· 기획기술지원단 설치운영<br>· 농어촌 발전기금<br>· 농어촌 발전채권 |
| 도서개발 촉진법 제9조(민간위탁) | 도서개발 촉진사업 | · 자금보조, 융자알선(제10조)<br>· 세제상 지원(제13조) |
| 특정지역 종합개발촉진에 관한 특별조치법 | 특정지역 종합개발사업 | · 공동개발, 대리개발<br>· 분담금, 부담금<br>· 자금지원(제37조)<br>· 조세특례(제38조)<br>· 감가상각특례 |
| 도시재개발법<br>· 토지소유자<br>· 재개발조합<br>· 제3자개발 | 도시재개발사업 | · 공동시설관리자의 비용부담(제58조)<br>· 비용의 보조, 융자(제60조 2항)<br>- 기초조사비, 공공시설 사업비의 1/2<br>· 재개발사업 기금 |
| 자연공원법 제22조<br>(비공원관리청의 공원사업 시행 및 공원시설의 관리) | | · 시설사용료 징수<br>· 보조금 지급 |
| 도시공원법 제6조<br>(도시공원 및 공원시설의 설치관리) | 도시공원에 관한 공사 | · 지방자치단체에 의한 보조금 지급<br>· 도시공원에 관한 부담금 점용료, 사용료 및 기타 수익징수 가능 |
| 공유수면 매립법 제4조<br>(면허)<br>제10조(매립공사의 시행) | 매립공사 | · 매립지소유권 취득<br>· 면허수수료의 면제<br>(공익사업의 경우)<br>· 보조금 |
| 도시계획법 제24조<br>(행정청이 아닌 시행자)<br>제54조(도시개발예정구역의 사업조성) | · 일단의 주택지 조성<br>· 개발예정구역 조성 | · 국공유재산의 시행자에 의한 양도<br>· 조성대지의 우선 양도<br>· 비용의 국가 및 자치단체 보조 |

| 관 계 법 령 | 참 여 가 능 사 업 | 지 원 내 용 |
|---|---|---|
| 토지구획정리 사업법 제6조(토지소유자 및 조합의 시행) | · 구획정리사업 | · 비용의 일부 국가보조<br>· 감가보상금 지급<br>· 자금차입 가능 |
| 주택건설 촉진법 제21조(아파트지구개발 사업의 시행자)<br>제33조의 4(토지소유자의 사업시행) | · 아파트지구개발<br>· 국민주택용 대지조성 | · 주택상환사채발행<br>· 사업부진용지의 사용<br>· 토지구획정리 사업에 의한 조성대지의 활용<br>· 관계서류의 열람·교부의 무료청구<br>· 국민주택기금으로 부터의 차입 |
| 주차장법 제12조 (노외주차장의 설치)<br>제12조의 2(단지조성사업에 따른 노외주차장) | 노외주차장 설치<br>노외주차장 관리 | · 주차요금징수<br>· 관계행정청의 협조<br>· 점용료 감면<br>· 보조 또는 융자<br>· 관리비 보조 |

※ 자료 : 韓國地方行政硏究院, 地方行政에 있어서 公私混合 企業에 관한 연구, 1991, p. 156-159에서 재작성함.

하거나 경감하고 ④ 사업시행자로부터 施設物을 양도받는 경우에는 取得稅와 登錄稅를 면제한다.

그런데 이러한 稅制上의 특별조치는 구체적인 대상사업의 公共性, 地方財政狀況, 民間의 관심, 자금력 등에 따라 합리적으로 결정되어야 할 성질의 것이기는 하지만 地方稅의 대폭 감면은 열악한 地方財政을 더욱 어렵게 할 우려가 있기 때문에 그 減免範圍를 가급적 축소시키고 國稅위주의 감면대책을 강화하는 것이 바람직하다.

一例로 農工團地를 비롯한 地方에서 創業하는 기업에 대해 地方稅인 취득세, 등록세 및 재산세의 감면혜택은 축소하는 대신 國稅인 소득세와 法人稅의 감면범위를 확대한다면 企業創業으로 인한 지역경제에의 波及效果는 더욱 커질 것이다.

(다) 金融支援의 強化

관광을 비롯한 地域開發事業은 그 규모가 방대하고 投資에 대한 회임기간이 길기 때문에 金融支援이 뒷받침 없이는 투자유치가 쉬운 일이 아니다. 그러나 실제로는 觀光開發投資에 대한 금융상의 支援은 中小企業에 대한 特別低利資金과 장기저리의 國內投資基金을 우선 지원하는데 그치는 실정이므로 民間投資 유치를 촉진하기 위해서는 다음과 같은 金融上의 지원방안을 강구할 필요가 있다.[67]

첫째, 사업시행을 위한 土地買入時는 소요자금의 50%까지 융자하되 그 기간은 事業期間의 장기화를 감안하여 적어도 5년거치 10년분할상환토록 한다.

67) 前揭書, p. 127 參照.

둘째, 建設所要資材 구입자금은 소요총액의 50% 까지 융자하되 償還期間은 3~5년으로 하며 後取擔保를 원칙으로 한다.

세째, 現金借款의 도입을 허용한다. 현재 國內觀光産業의 현금차관은 제도적으로 인정되지 않고 있어 호텔 등의 建築資金調達에 어려움을 겪고 있는데 앞으로 이의 도입을 認定함으로써 施設建築 및 개발에 충당할 수 있도록 해야 할 것이다.

다) 地域資金의 域外流出抑制

지역개발사업에 民間의 直接投資가 활발히 이루어지기 위해서는 地域造成資金을 地域所在 기업들이 효율적으로 활용할 수 있어야 한다. 그런데 濟州道內 금융기관은 受信規模가 적을 뿐아니라 그 수신자금중 상당비율이 지역의 開發事業이나 산업진흥에 재투자되지 못하고 서울을 비롯한 外地로 유출되고 있는 실정이다.

1988년의 경우, 濟州道內 金融機關의 受信額은 표7에서 보는 바와 같이 총 12,585억원으로서 全國의 총 수신액 1,237,563억원의 1%에 불과하며 서울을 제외한 地方의 수신총액 572,409억원에 대해서도 2.2%에 지나지 않아 영세성을 면하지 못하고 있다. 한편 地域造成資金의 域內還流度(與信대 受信의 비율)는 1988년의 경우, 全國平均은 73.3%인데 비해[68] 濟州道는 57%에 불과하다. 이는 자금의 역외유출도가 전국평균은 26.7%인데 비해 濟州道의 경

〈표7〉 濟州地域 金融機關의 預貸金 狀況

(단위 : 억원, %)

| 구분 / 연도 | 계 | | | 제 1 금 융 권 | | | 제 2 금 융 권 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 예대율 | 수 신 | 여 신 | 예대율 | 수 신 | 여 신 | 예대율 | 수 신 | 여 신 |
| 1983 | 0.86 | 3,300 | 2,387 | 1.05 | 1,696 | 1,783 | 0.66 | 1,604 | 1,054 |
| 1984 | 0.86 | 3,996 | 3,449 | 1.16 | 1,830 | 2,131 | 0.61 | 2,166 | 1,318 |
| 1985 | 0.83 | 4,871 | 4,046 | 1.14 | 2,225 | 2,541 | 0.58 | 2,646 | 1,505 |
| 1986 | 0.73 | 6,329 | 4,628 | 0.96 | 2,707 | 2,607 | 0.56 | 3,622 | 2,021 |
| 1987 | 0.67 | 8,679 | 5,822 | 0.80 | 3,607 | 2,901 | 0.58 | 5,072 | 2,921 |
| 1988 | 0.57 | 12,585 | 7,136 | 0.76 | 4,428 | 3,351 | 0.46 | 8,157 | 3,785 |

※ 자료 : 한국은행 제주지점

68) 前揭書, p.35. 許在完, 地域經濟 活性化를 위한 政策方向에 관한 小考, 韓國地域開發學會誌, 제2권, 1990, p.115.

우는 전국평균의 거의 2배인 무려 43%에 이르고 있음을 의미하는 것이다.

또 濟州道內 지역자금의 域外流出度를 금융기관유형별로 보면 제1금융권은 24%인데 대해서 제2금융권은 54%에 이르고 있는데 그 중에서도 投信社의 경우는 70% 정도가 유출되고 있다. 이같이 濟州地域資金의 유출도가 높은 이유는 ① 濟州地域의 투자수익율이 他地域보다 낮고 ② 금융·산업정책이 中央의 획일화된 指針에 따라 결정되므로 자금이 수출산업이나 特定製造業에 집중투자되고 있으며 ③ 濟州道에 本社를 둔 제2금융권이 없기 때문이다.

뿐만 아니라 私債資金과 企業本社의 서울所在 現象도 자금의 역외유출을 높히는 역할을 하고 있다. 즉 私債資本의 경우, 지방의 私債市場이 좁아 그 운용에 어려움이 있는데다 노출가능성을 염려하여 규모가 큰 私債資金은 대부분 서울로 집중되고 있으며, 濟州道에 진출한 웬만한 규모의 기업들은 本社를 서울에 두고 거기에서 資金의 調達과 운용이 대부분 이루어지고 있기 때문에 濟州地域에서 발생한 投資果實도 서울로 送金되는 등 자금유출이 계속되고 있다.

이러한 지역자금의 域外流出의 심화는 자금의 地域內 순환을 그만큼 저해시키고 民間投資에 활용될 지역의 자금사정을 악화시키는 것이다. 이상에서 濟州地域資金의 역외유출실태와 문제점을 살펴 보았는데 地域資金이 당해지역의 開發投資財源으로 활용되기 위해서는 域外流出을 억제하기 위한 방안이 마련되어야 할 것이다.

政府는 1990년부터 지역조성자금의 域內還流促進을 위한 '地方金融活性化方案'을 시행하고 있는데 그 주요내용은 다음과 같다.[69]

① 地方投信社資金의 地方運用확대 : 地方投信社는 설립구역내의 地方企業이 발행한 會社債를 일정비율이상 의무적으로 引受하도록 하고 預金運用額의 50% 이상을 당해지역의 地方銀行에 예치하며, 어음運用額의 50% 이상을 당해지역의 지방은행 발행어음으로 운용한다.

② 상호신용금고 支準預置金의 地方운영확대 : 지준예치금의 본래 使用用途인 事故金庫에 대한 貸出分과 지준예치금을 적립한 當該金庫에 대한 대출분을 제외한 餘裕資金은 지방금융기관에 예치한다.

③ 체신예금자금의 地方金融機關 예치 확대 : 체신예금중 國·公金融債 및 재정투융자특별회계의 預託分을 제외한 금융기관 預託運用分의 일정비율 이상을 지방은행에 예치운용하도록 권장한다.

그러나 이러한 政府施策만으로는 자금의 역외유출을 효과적으로 억제할 수는 없으므로 위와 같은 시책과 병행하여 다음과 같은 몇 가지 方案이 강구되어야 할 것이다.

첫째, 投信社 등 제2금융권의 業務領域과 機能을 조정하여 地方銀行과의 경쟁관계를 완화시키는 한편 제2금융권이 조성한 자금중의 一定分을 地方中小企業의 貸出財源으로 활용하도록 한다.

---

69) 許在完, 前揭論文, p. 121.

둘째, 체신예금자금의 일정분을 地方金融機關에 예치하는 것을 의무화한다. 체신예금의 지방은행예치는 현재 財務部의 체신부에 대한 권장사항으로 되어 있는데 이것을 의무사항으로 遞信部內의 遞信預金管理規程에 明文化하여 일시적인 시책이 되지 않도록 제도화해야 할 것이다.

세째, 제2금융권의 地方中小企業에 대한 貸出義務比率을 地域本部 또는 점포단위로 상향 조정함으로써 中小企業特別支援體制를 강화해야 한다.

네째, 地方에 소재하는 有望中小企業의 선정 및 支援基準을 지역특성에 맞게 差等調整해야 하며 地緣産業과 協同化事業에 대한 금융지원대책을 강화한다.

다섯째, 지방자치단체의 金庫業務를 地方銀行으로 일원화시켜야 한다. 금고대행업무를 地方銀行에 맡김으로써 지방은행의 영업기반을 확대해 주고, 地方銀行은 지방자치단체나 公共機關의 지역개발에 필요한 資金을 공급해 주는 相互補完關係를 강화시켜 나가야 한다.

## 5. 結　　論

濟州道가 1992년부터 시행하게 될 제2차 綜合開發計劃은 그 추진과정에서 막대한 投資財源을 필요로 하게 될 것인 바, 개발투자재원을 제대로 확보할 수 있느냐의 여부가 計劃의 成敗를 좌우하게 된다고 할 수 있다.

그러나 濟州道의 地方財政은 규모의 영세성과 구조의 취약성으로 財源供給에 한계가 있기 때문에 이러한 投資需要에 적절하게 대응하기는 매우 어려운 실정이다. 따라서 계획된 開發事業들을 효율적으로 추진하기 위해서는 公共과 民間의 양 部門을 통해 開發投資財源을 확충할 수 있는 정책적인 方案들이 적극적으로 모색되지 않으면 안 된다.

公共部門으로서의 지방자치단체가 地方準公共財와 地方公共資本財에 대한 투자재원을 확충하기 위해서는 우선 國稅와 地方稅간의 稅源再調整 및 新稅源開發에 의한 地方稅收의 확대를 기하는 한편 국고보조금 및 地方交付稅의 개선을 통해 地方財政調整制度를 합리화시키는 것이 바람직하다고 본다. 그러나 이러한 方案들은 稅源配分을 둘러싼 國家와 자치단체간에 利害關係의 대립과 租稅抵抗의 우려 등 여러가지 制約과 限界를 갖고 있다.

따라서 현실적 입장에서 地域開發에 필요한 公共投資財源을 직접적으로 확충시킬 수 있는 방안으로는 地域開發基金의 확충, 開發利益還收의 강화, 經營收益事業의 확대, 地域開發債 활용의 활성화 등 네 가지를 제시할 수 있다.

첫째, 현행 地域開發基金의 규모를 대폭 확충시켜야 하는데, 그러기 위해서는 基金의 財源을 ① 국가 및 지방자치단체의 出捐金 ② 기업 등 민간부문의 出捐金 ③ 開發負擔金 및 토지초과이득세의 지방자치단체 歸屬轉入金과 양여금 ④ 國·共有財産 투자사업의 이익금 ⑤ 地域開發債의 매각금 ⑥「土地管理 및 地域均衡開發特別會計法」에 의한 융자 또는 보조금으로

확대조정할 필요가 있다. 둘째, 開發利益還收의 강화로 開發負擔金의 지방자치단체 귀속분을 확충시켜야 하는데 그러기 위해서는 개발부담금의 부과대상 사업을 확대하는 한편 政府公企業의 시행사업에 대한 개발부담금 減免惠澤을 폐지하거나 下向調整이 이루어져야 한다.

세째, 經營收益事業의 확대를 위해서는 현재 中央政府에 집중되어 있는 開發計劃權의 지방자치단체로의 이양과 함께 對象事業선정의 적정화, 政府公企業과 地方公營開發事業團과의 협력체제가 마련되어야 한다. 네째, 地域開發債 활용이 활성화되기 위해서는 그 발행제도의 개선, 발행시장의 현실화, 유통시장육성이 이루어져야 할 것이다.

한편 民間部門을 통한 개발투자재원의 확충을 위해서는 公益性과 收益性을 공유하는 사업에는 공공부문과의 合同投資를, 그리고 수익성위주의 사업에는 民間側의 직접투자를 적극적으로 유도해야 할 것이다. 合同投資方式에 의한 민간자본의 유치를 위해서는 法的으로 株式會社型 제3섹터의 도입이 허용되어야 하며 민간측의 출자비율을 70% 정도로 함으로써 民間主導로 사업이 추진될 수 있어야 한다. 또 民間施行對象의 개발사업에 자본을 유치하기 위해서는 사업에 대한 수익성의 보장과 함께 資本의 위험부담을 줄여주기 위한 行政·租稅·金融上의 지원이 이루어져야 할 것이다.

그런데 이러한 濟州地域開發 투자재원의 확충에 있어서는 반드시 다음과 같은 몇 가지 점을 留念할 필요가 있다고 본다. 첫째, 公共團體, 제3섹터, 민간기업 등 投資主體의 역할분담이 합리적으로 이루어져야 한다.

둘째, 개발사업의 果實이 지역주민에게 歸屬되기 위해서는 투자되는 地域資本에 대한 特別支援對策이 강구되어야 한다.

세째, 外國資本을 포함한 外來大資本의 유치는 지역자본의 종속화우려, 투자에 따른 부정적 측면을 고려하여 選別化하는 자세가 필요하다. 네째, 濟州道는 他 市道에 비해 面積의 협소, 개발대상사업의 限定性 때문에 투자재원확충에 본원적인 限界와 制約이 있으므로 지역적 特性을 감안하여 政府의 정책적인 특별지원이 이루어져야 할 것이다.