

우리나라 신도시의 재정운영에 관한 분석

A Study on Financial Management of New Town in Korea

呂 相 一
(한국지방행정연구원 연구원)

<目 次>

I. 서 론	재정구조추이분석
II. 신도시의 의의와 실제	2. 신도시 재정과 경제, 사회변수 와의 상관분석
1. 신도시의 개념	
2. 신도시 개발의 필요성	3. 신도시 재정분석의 정책적 시사점
3. 우리나라의 신도시개발현황	
III. 신도시의 재정분석	IV. 요약 및 결론
1. 신도시의 유형별, 시간별	

I. 序 論

1968년 성남에 대규모 주택단지의 건설을 계기로 우리나라에서도 그동안 蔚山, 安山, 그리고 果川을 비롯한 여러 新都市가 건설되어 왔다. 또한 최근에는 수도권의 심각한 주택문제를 해결하기 위해 경기도의 一山과 盆唐에 인구30만정도규모의 新都市가 건설이 완료되어가고 있고, 山本, 坪村, 中東지역에 '도시속의 신도시(new town in town)'가 건설되고 있는 중이기도 하다.

新都市의 건설이 활발히 추진되고 있는 이 시점에서 그동안의 新都市에 관한 연구들을 고찰하여 보면, 신도시의 立地나 개발방법, 투자재원의 調達方法에 관한 연구에 집중되었을 뿐, 신도시건설이후 해당自治團體의 財政運營에 관한 연구가 드물었다는 사실을 발견할 수 있다. 그러나, 밀튼케인즈를 비롯한 외국의 신도시건설에 관련된 財政計劃은 각 사업별로 소요되는 예산과 그 금액의 조달시기 및 방법에 대한 계획, 그리고 新都市의 건설에 소요되는 자금의 경제적 효과에 대한 분석 뿐만 아니라 신도시건설의 완료후 설립될

지방자치단체의 財政運營에 대한 계획까지도 포함하고 있다.¹⁾ 이것은 新都市의 초기에는 주민이 필요로 하는 각종 공공서비스의 원활한 공급과 효율적인 관리를 위해서 높은 재정지출이 소요되므로 신도시정부의 財政運營을 연차적으로 어떻게 할것인지 상세한 계획을 사전에 수립할 필요가 있으나 이런 계획이 소홀히 될때, 그 新都市는 원래의 건설목적에 어긋나는 도시로 변질되기 쉽기 때문이다.²⁾ 따라서 본 연구는 그동안 우리나라에 건설된 新都市들의 財政構造가 그 유형별, 시간별로 어떠한 특징을 가지고 있는지를 분석함으로써 향후 우리나라의 신도시정책에 주는 시사점을 찾아 보고자 하는데 연구목적이 있다.

위와 같은 연구목적을 달성하기 위해 본 연구에서는 크게 다음과 같은 3가지 연구과제에 대해 중점적으로 분석해 보고자 한다. 첫째, 우리나라의 대표적인 新都市들의 財政構造가 공업형 신도시와 寢床新都市 (bed town) 라는 新都市의 두가지 유형별, 시간별로 어떠한 특징을 가지고 있는지를 관련통계와 기존의 경험적 문헌을 통해 알아보고자 한다. 둘째, 新都市의 재정상태가 타 경제, 사회변수와 어떤 관계를 맺고, 어떤 영향을 미치고 있는지를 多重回歸分析 (multiple regression analysis) 을 통해 알아보고자 한다. 마지막으로, 기존 신도시의 財政運營經驗에서 앞으로의 신도시정책에 주는 시사점을 살펴보고자 한다.

본 연구에서 연구대상으로 선정된 新都市는 우리나라의 몇몇 新都市중 昌原, 安山, 果川 등 3개의 新都市이다. 이것은 이들 3개 新都市가 본격적인 신도시개발기법에 의해 계획과 건설이 진행되었을 뿐 아니라, 新都市의 개념을 광의적 의미와 협의적 의미로 구분할 수 있는데 이들 3개의 신도시가 협의적 의미의 新都市에 해당하기 때문이다.³⁾ 그리고 본 연구의 연구적용기간은 이들 4개 新都市가 각각 출장소로 설치되거나 승격된 다음 해(年)를 新都市의 원년인 1년차로 보고, 우리나라 新都市의 역사가 짧으므로 신도시 건설이후 6개년도만의 재정구조추이를 신도시 유형별로 분석하고자 한다.⁴⁾

-
- 1) 허재완(1989), "신도시개발을 위한 재정수급계획", 「건축」, 제3권 제5호, 대한건축학회, pp. 18-19.
 - 2) 허재완(1989), 상계서, p. 19.
 - 3) 임규송(1983), "신도시개발전략", 「도시문제」, 1월호, 대한지방행정공제회, p. 8참조
 - 4) 창원은 1976년 9월 1일에 출장소로 승격되었으므로, 본 연구의 연구기간은 1977년을 1년차로 잡아 1977년에서 1982까지를 연구기간으로 설정하였다. 다음으로 안산은 1979년 8월 10일에 출장소로 승격되었으므로 1980년에서 1985년까지 6개년도를, 과천의 경우 1982년 6월 10일에 출장소가 설치되었으므로 1983년에서 1988년까지를 각각 연구기간으로 설정하였다.

II. 신도시의 의의와 실제

1. 신도시의 개념

新都市(new town)의 포괄적 개념이 최초로 정립된것은 19세기말 영국의 하워드(E. Howard)에 의한 田園都市運動(garden city movement)으로 볼 수 있다.⁵⁾ 그러나, 이미 新都市는 고대 이집트, 그리스, 로마로부터 오늘날에 이르기까지 세계의 여러 지역에서 다양한 목적에 의해 계획과 건설이 이루어져 오고 있었다.⁶⁾ 하지만 新都市의 이런 긴 역사에도 불구하고 新都市가 지니는 다양한 개발목적과 성격때문에 그 개념을 정의하기란 쉽지가 않다.

新都市에 관한 몇몇 정의를 인용하여 보면, 우선 영국의 전원도시 및 도시계획협회에서는 新都市를 다음과 같이 정의하였다. 즉, 新都市란 건강한 생활과 산업을 위하여 설계된 도시로서 그 규모는 사회생활의 편익을 완전히 갖출 수 있는 정도로서 그 이상 커서는 않되며 도시의 범위는 農耕地로 둘러싸이고 토지전체가 공유이든가 아니면 '커뮤니티'를 위하여 위탁된 것이라고 하였다.⁷⁾ 한편 미국의 도시토지연구원(The Urban Land Institute)은 新都市를, 주거와 산업등의 토지이용요소를 수용할 수 있을 정도로 충분히 광범위한 토지를 가지고 있고, (a)지역사회내에 주거와 취업기회가 제공되며, (b) 다양한 유형과 가격의 주택이 있고, (c)주변의 산업을 보호할 수 있을 정도로 충분한 공원이 있어 (d)강력한 심미적인 조정(esthetic controls)이 이루어 지는 토지개발계획이라고 정의하고 있다.⁸⁾

그러나, 新都市라고 해서 모도시(mother city)와 관계없이 기능적으로 꼭 독립되어 있는것만은 아니라고 한다면,⁹⁾ 新都市라는 개념을 광의와 협의로 구분하여 결론내릴 수 있을 것이다. 즉 광의적 의미의 新都市는 '계획적으로 개발된 새로운 주거지'를 의미하는것이기 때문에 위성도시(satellite city)나 교외주택도시등 새로이 개발되는 母都市

5) 박상우(1989), "신도시의 기능과 성격", 「신도시 개발계획에 관한 공청회 자료집」, 국토개발연구원, p.6

6) 대한국토계획학회(1989), 「도시정보」, 6월호, p.2

7) F. J. Osborn & A. Whittick(1968), 「The Newtown」, N. Y. : McGraw Hill ; 이성복(1987), 「도시행정론」, 법문사, p.279에서 재인용

8) The Urban Land Institute(1968), 「The Community Builders Hand book」, ; Callion Eisner(1980), 「The Urban Pattern」, D. Van Nostrand Company, pp.367-368에서 재인용

9) 김원(1986), 「도시정책론」, 경영문화원, pp.308-311.

의존적 도시는 물론 기존 대도시의 교외에 개발되는 대규모주택단지를 포함하는 개념이다.¹⁰⁾ 그러나 협의적 의미의 新都市는 생산, 유통, 소비의 모든 기능을 갖춘 독립도시로서 새로이 개발된것만을 의미하며, 순수한 의미에서의 전통적인 영국식 신도시만을 의미하고 있다.

2. 신도시개발의 필요성

산업혁명이후 나타난 각종 도시문제를 해결하기 위해 시작된 新都市의 건설은 그 개발동기나 목적이 나라와 도시에 따라 각각 다르게 나타나고 있긴 하지만 개략적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 新都市의 개발은 국토전체 또는 부분지역에 걸친 질서의 재배치를 의미하므로,¹¹⁾ 대도시의 인구와 산업집중을 완화하고 지방의 발전을 촉진하여 地域隔差를 시정하고자 新都市를 개발하는 경우가 있다. 둘째, 국방상 혹은 전략상 인구나 산업을 분산또는 이동시켜 戰災나 기타재해를 최소한으로 줄이고자 시도하는 경우, 셋째, 주택정책의 일환으로 대도시근교에 신도시 또는 위성도시를 개발하여 주택난을 해소하고자 시도하는 경우, 넷째, 각종 도시공해로부터 도시민을 보호하기 위하여 대도시근교에 新都市를 개발하는 경우, 다섯째, 국가적 필요에 따라 新首都로 활용하기 위하여 新都市를 개발하는 경우등이 있다.¹²⁾ 그뿐만 아니라 新都市는 지역개발의 거점역할 및 경제개발을 촉진하는 등 다양한 기능을 수행하고 있어¹³⁾ 신도시개발의 필요성과 관심은 세계의 여러나라에서 고조되어 가고 있다.

3. 우리나라의 신도시개발현황

우리나라에 있어 신도시개발은 서울시가 무허가건물 철거대책의 일환으로 1968년 城南에 주택단지를 개발함으로써 시작되었다. 이어 1977년에 昌原 신도시, 여천 신도시가 건설되었고, 기존 농촌지역에 신시가지를 단계적으로 조성하여 1978년 시로 승격된 구미시, 1978년 수도서울의 인구분산과 주택문제해결을 목적으로한 과천신도시, 그리고 수도서울의 인구 및 산업의 疏散受用과 서해안 개발의 거점확보를 목적으로한 반월신도시 등이 단계적으로 개발되었다. 이러한 우리나라 新都市들은 1970년대 고도경제성장정책의 일환

10) 대한국토계획학회(1989), 전거서, p. 2

11) 김안제(1982), 「환경과 국토」, 박영사, p. 252

12) 한원택(1985), 「도시 및 지방행정론」, 법문사, p. 403

13) 한원택(1987), 「도시개발체계론」, 대왕사, p. 13

으로 시작된 대규모 공업단지건설에서 그 취업자와 관련인구의 정착을 아울러 계획한 新工業都市開發이 주종을 이루고 있다.¹⁴⁾ 그러므로 新都市의 개발이 생산시설의 확충등 물리적, 경제적인 측면이 중시됨에 따라 도시의 공공, 공익시설 등 주민의 복지를 위한 사회개발의 측면은 상대적으로 등한시 되어 왔다는 문제점을 지니고 있다.¹⁵⁾ 이들 몇 新都市중 安山(半月), 昌原, 果川의 도시별 계획이념과 개발개요를 살펴보면 다음과 같다.

1) 安山 신도시개발 개요

安山市는 수도권의 인구집중정책이 기대한만큼의 성과를 거두지 못하자 새로운 돌파구로서 구체적인 실천방안이 제시되어 계획된 도시이다.¹⁶⁾ 安山新都市開發의 기본목표는 수도권 서울의 부적격 공해공장을 수용하고, 서울인구의 소산수용 및 주택문제해결의 일익을 담당케 하며, 서해안 개발의 거점확보와 서울로의 유입인구를 흡수하고, 인구20만 정도의 自足型 都市로 성장하게 하여 우리나라 신도시개발의 선도적 역할을 담당하도록 한다는 것이다. 安山新都市의 개발은 건설부의 계획 및 통제아래 산업기지개발공사에서 맡았는데, 개발방식에서 用地的 일괄매수방식을 취하는 등 계획과 개발방식면에서 우리나라에서는 처음으로 시도되는것이 많았다.¹⁷⁾

2) 창원 신도시개발 개요

창원시는 1973년 부터 본격화되기 시작한 중화학공업정책의 일환으로 공업단지건설과 공장들의 입주가 진행되자 공장 종업원을 비롯한 인구증가가 급속화되어 공업단지의 背後地域에 신도시건설을 구상하게 되었다.¹⁸⁾ 창원신도시의 개발목표는 창원공업기지의 배후도시성격을 띤 신산업도시로 성장하게 하고, 입주공장종업원의 주택문제를 해결하며, 국가발전의 상징도시로 완전 계획적인 현대도시로 개발하여 영남 중부권의 새로운 산업경제의 중추도시로 발전시킨다는 것이었다. 한편, 계획인구는 30만명정도로 개발주체는 경상남도가, 사업의 시행은 창원출장소에서 맡았다.

3) 과천 신도시개발 개요

과천시의 건설은 1978년 서울의 인구집중방지대책의 일환으로 정부제2청사의 입지가 果川에 결정되면서 진행되었다. 과천신도시개발의 기본목표는 정부제2청사 건설에 의한 新行政都市로 건설하고, 사업주체가 도시기반시설 조성 및 주택을 공급하며, 투자비 경감과 투자효율성을 감안하여 개발과정을 4단계로 구분하여 시행하였다. 과천신도시의 계획인구는 약 5만명정도로 2차산업의 유치계획은 없었다.

14) 국토개발연구원(1982), 「신도시개발전략에 관한 연구」, p. 9

15) 이재길(1983), 「신도시개발과 공업단지형성」, 「도시문제」, 제18권 제1호, p. 39

16) 윤정섭(1987), 「도시계획사 개론」, 문운당, p. 157

17) 윤정섭, 상계서, p. 158

18) 윤정섭, 상계서, p. 158

Ⅲ. 신도시의 재정분석

1. 신도시의 유형별, 시간별 재정구조추이분석

1) 재정자립도추이

財政自立度(ratio of self reliance)는 도시정부의 일반회계세입을 기준으로 地方稅와 稅外收入을 합한 자체재원이 전체세입에서 차지하는 비율 즉,

$$\frac{\text{자체재원(지방세+세외수입)}}{\text{일반회계 세입총액(자체재원+지방교부세+보조금)}} \times 100$$

으로 표시된다. 이렇게 산출되는 財政自立度는 개별자치단체의 재정능력과 財政운영의 건전성을 정확하게 반영하지 못한다는 한계를 지니고 있다.¹⁹⁾ 그럼에도 불구하고 이 지표는 재정기반의 안정성 및 행정활동의 자율성을 측정하여 줄 뿐 아니라,²⁰⁾ 지방세입의 自治團體간 불균형을 손쉽게 나타내주고 있어 지방재정분야에서 자주 활용되고 있다.²¹⁾

<표 3-1> 신도시의 재정자립도 추이 (단위 : %)

년차	도시	창 원		안 산		과 천	
		연도	비율	연도	비율	연도	비율
1년차(A)		1977	-	1980	11.8	1983	34.0
2년차(B)		1978	19.6	1981	12.5	1984	32.4
3년차(C)		1979	59.6	1982	21.9	1985	54.0
4년차(C)		1980	58.0	1983	58.0	1986	56.0
5년차(E)		1981	57.4	1984	(76.0)	1987	(74.7)
6년차(F)		1982	(59.2)	1985	66.5	1988	84.1
6개년평균		50.76		41.12		55.87	
F/A		3.02		5.64		2.47	

주 1) 일반회계세입예산을 기준으로 산정함

2) '-'표시는 우리나라 지역경제통계의 미비로 자료를 구할 수 없었던 해(年)임.

3) 재정자립도에 ()표시는 각 신도시가 해당연도의 우리나라 도시 평균 재정자립도를 넘어선 해를 나타내고 있음(각주 22번 참조)

(자료) 내무부, 한국도시연감, 해당년도분
내무부, 지방재정연감, 해당년도분
해당시 통계연보, 해당년도분

19) 오연천(1987), 「한국지방재정론」, 박영사, p. 14.

20) 이상희(1985), 「지방재정론」, 계명사, p. 38

21) 오연천, 전제서, p. 34

따라서 財政自立度를 이용하여 新都市의 재정을 연차별, 유형별로 살펴보면 아래 <표 3-1>과 같다. <표 3-1>에서 보는 바와 같이 연구대상이 되는 3개 신도시 모두 신도시 건설의 초기에는 낮은 재정자립수준을 나타내다가 빠르게 재정 자립능력이 개선되고 있다. 昌原의 경우는 신도시건설의 6년차가 되던해에, 安山의 경우 신도시 건설의 5년차가 되던해에, 그리고 果川의 경우도 신도시건설의 5년차가 되던해에 우리나라 도시의 평균 財政自立度를 모두 넘어서고 있다.²²⁾ 따라서 新都市들은 新都市 건설의 완료후 단기간에 재정자립수준이 높아지므로 新都市에 대한 중앙정부를 비롯한 외부의 집중적인 재정 지원은 4-6년이라는 단기간만으로도 가능하다는 추론을 할 수 있다.

한가지 흥미로운 사실은, 경제적인 자족기반이 없는 寢床新都市가 자족기반을 갖춘 工業型新都市보다 재정자립수준이 낮을 것이라는 가정이 표면상으로는 맞지 않다는 것이다. <표 3-1>에서 보듯이 寢床新都市인 果川이 工業型新都市인 安山, 昌原보다도 대체적으로 높은 재정자립수준을 보이고 있다는것을 알 수 있다. 이것은 현행의 財政自立度가 외부의존재원인 지방채수입을 자체재원에 포함하고 있어 재정자립수준을 높게 평가해주는 역할을 하기 때문²³⁾이라고 추정된다. 따라서, 지방채수입을 제외한 순수자체재원의 비율인 '自主財源比率'을 한국지방행정연구원의 연구를 참조하여 살펴보면 <표 3-2>와 같다. 이 표에서 보듯이 순수자체재원의 비율인 '자주재원비율'은 果川이 安山, 昌原보다 낮게 나타나는것을 알 수 있다.²⁴⁾

<표 3-2> 자주재원비율이 50%이상인 도시의 분포현황

자치단체 자주재원비율	특별 및 직할시	시
80%이상	서울, 대구, 인천	안양, 부천, (안산), 구미, (창원)
70-80%	부 산	수원, 성남, 의정부, 청주, 대전, 여천, 울산, 마산
60-70%	광 주	광명, 동해, 전주, 여수, 포항, 진주, 김해
50-60%		(과천), 구리, 평택, 원주, 천안, 군산, 이리, 목포, 송정, 경주, 김천, 안동, 제주, 서귀포

(자료) 한국지방행정연구원, "지방재정력 측정지표에 관한 연구", 1988 p. 43에서 재작성

22) 우리나라 시의 재정자립도를 살펴보면 1979년에 64.4%, 1980년에 67.4%, 1981년에 62.4%, 1982년에 59.1%, 1983년에 58.7%, 1984년에 60.8%, 1985년에 57.5%, 1986년에 61.5%, 그리고 1987년은 57.8%로 나타나고 있다. 오연천(1987), 전계서, p. 35. 참조

23) 오연천, 전계서, p. 40

24) 지방채를 제외한 자주재원비율을 통계를 통해 직접 신도시건설 1년차부터 비교하여 보면 좋겠으나, 우리나라 지역통계의 미비로 가능하지는 않았다. 따라서 다소 비교년도의 차이는 있으나 한국지방행정연구원(1988), 「지방재정력 측정지표에 관한 연구」를 참조하면 연구대상이 되는 3개 신도시중 안산, 창원은 자주재원비율의 80% 이상으로 나타나고 있고, 과천은 50~60%에 불과하다.

따라서, 연구대상인 3개 新都市중 果川은 지방채수입에 많이 의존하고 있으므로 순수한 의미의 재정자립수준이 타 新都市보다 상대적으로 낮다고 결론내릴 수 있다.

한편, 각 新都市의 재정자립능력의 개선정도를 비교하여 보면, 1년차에 대비한 6년차의 성장정도는 安山이 5.64배로 3개 新都市중 가장 높고, 昌原이 3.02배, 마지막으로 果川은 2.47배를 나타내고 있어 工業型新都市의 財政自立度の 개선속도가 寢床新都市 (bed town)에 비하여 상대적으로 높음을 알 수 있다. 따라서 財政自立度の 개선속도나, '自主財源比率'의 비교를 통해 寢床新都市가 공업형 신도시에 비해 재정자립수준이 떨어지므로 앞으로 건설되는 新都市는 신도시건설의 목적과는 별도로 新都市내에 어떤 형태로든 경제적 自足機能을 부여할 수 있는 방안이 강구되어야 한다는 신도시정책상의 시사점을 주고 있다.

2) 신도시의 세입추이분석

일반적으로 우리나라 지방재정은 一般會計와 特別會計로 구성되어있으므로 新都市의 財政構造를 一般會計와 特別會計로 나누어 세입규모만을 살펴보면 <표 3-3>과 같다. 이 표에서는 각 新都市들의 一般會計의 세입규모가 점차적으로 증대되어가는 것을 알 수 있는데, 이것은 新都市의 도시화가 점차적으로 성숙되어감과 함께 지방재정의 절대규모 또한 이와 병행하여 증대하여 가고 있음을 보여준다.

이들 新都市들의 회계별 세입규모에서 알 수 있는 특징은 대체로 特別會計의 규모가 一般會計의 규모보다 크다는 사실이다. 昌原의 경우 新都市 1년차에서 6년차까지 모두 特別會計의 규모가 크고, 安山の 경우도 新都市의 2,3년차를 제외하고는 特別會計가 큰 규모를 유지하고 있는데 비하여, 果川의 경우는 特別會計가 一般會計보다 상대적으로 크다고 볼 수 없으나 特別會計가 대체적으로 큰 규모를 유지하고 있다. 이와같이 果川을 제외하고 特別會計의 규모가 一般會計보다 더 큰 것은 新都市 건설의 초기에 수행하여야 할 도시기반시설에 대한 투자비를 特別會計로 처리하였기 때문이라고 추정된다. 특히 昌原市の 歲入중 신도시 건설의 초기단계인 3년차까지 安山이나 果川에 비해 매우 큰것은 앞의 제2장 3절에서 언급한 바와 같이 과천이나 안산과는 달리 창원신도시개발의 시행주체가 창원시였다는 사실을 감안하여 본다면 신도시개발에 따른 많은 비용을 特別會計로 처리하였다고 추정하여 볼 수 있다. 이와같이 공익사업을 特別會計로 처리하는것은 독립재산의 원칙하에 재정적 부담을 덜면서 효율적으로 공공서비스를 공급하기 위함이라고 볼 수 있다.²⁵⁾

또한, 一般會計와 特別會計를 합한 금액을 보면 연도별로 다소 차이는 있으나, 昌原이

25) 심정근 편(1987), 「도시재정의 제문제」, 서울시립대 출판부, p. 244.

〈표 3-3〉 신도시의 회계별 세입규모추이(결산액) (단위: 천원)

도시	연차 회계	1년차	2년차	3년차	4년차	5년차	6년차
		창원	일반회계	1,155,375	-	3,807,333	2,777,814
	특별회계	13,338,419	-	47,583,461	18,016,836	20,110,833	33,917,056
	합 계	14,493,794	-	51,390,794	20,794,650	25,907,590	43,598,300
안산	일반회계	986,963	3,860,374	2,538,364	3,678,069	3,923,151	5,024,869
	특별회계	7,534,914	1,954,813	2,100,673	-	19,238,067	35,767,137
	합 계	8,521,877	5,815,187	4,639,037	-	23,161,218	40,792,006
과천	일반회계	1,479,244	5,411,180	1,954,719	6,573,929	13,995,968	18,530,035
	특별회계	8,351,816	1,302,706	398,046	179,729	1,156,740	1,517,142
	합 계	9,831,060	6,713,886	2,352,765	6,757,658	15,152,708	20,047,177

(자료) 내무부, 지방재정연감, 해당연도분
해당시 통계연보, 해당연도분

그 규모면에서 제일 크고, 안산이 다음으로 크며, 寢床新都市인 果川이 세입규모가 가장 적다. 이런 세입규모의 격차는 신도시개발이 진행되어 도시화의 정도가 성숙될수록 심화되고 있는데, 이와같이 지방재정수준과 가장 밀접한 세입규모의 차이 또한 寢床新都市와 工業型新都市의 차이를 보이고 있어 寢床新都市의 지방재정수준이 工業型新都市보다 뒤떨어지고 있음을 잘 알 수 있다.

다음으로, 新都市의 歲入을 과목별로 살펴보기위해²⁶⁾ 일반회계 결산액을 중심으로 세입원이 개별 신도시의 전체세입에서 차지하는 비중을 도표화해보면 다음 <표 3-4>와 같다. 이 표에서는 우리나라 지역경제통계의 미비로 인해 뚜렷한 특징을 찾을 수는 없으나, 신도시건설후 6개년 동안 전체세입에서 地方交付稅가 차지하는 비중이 3개 新都市 모두 평균 15%를 넘고있고, 國庫補助金 또한 전체세입에서 6개년 평균 10%를 넘고 있다. 따라서 외부의존재원이라고 할 수 있는 이들 地方交付稅와 國庫補助金이 전체세입에서 차지하는 비중은 6개년 평균 창원은 46.74%, 안산은 33.38%, 과천은 27.93%의 높은 비중을 나타내고 있다. 이것은 신도시개발의 초기에 도시기반시설의 확충을 위한 사업비의 상당부분이 중앙정부의 지원에 의해 이루어졌음을 알 수 있다. 이는 도시재정의 중앙종속을 의미하는것으로 도시재정의 건전한 운영이란 측면에서 바람직하지 않다고 판단된다. 그러나, 이들 新都市의 歲入에서 國庫補助金과 地方交付稅가 차지하는 비중이 도시경제의

26) 도시정부의 재정분석은 세입분석에 중점을 두어야 한다는 전제하에서 각 신도시들의 세입원을 세목별로 상세히 살펴보고 시도하였다. 그러나 연구대상 신도시들이 시로 승격되기 전인 출장소설치부터를 연구기간으로 삼았으므로 자료구득이 되지 않아 가능하지 않았다.

성숙에 따라 점차 감소하고 있어 신도시재정의 밝은 전망을 가능하게 하여 주고 있다.

이와 더불어 <표 3-4>에서 볼 수 있는것처럼 전체세입에서 의존재원을 제외한 6개년 평균 자체재원비율이 昌原은 53.26%, 安山은 66.62%, 과천은 72.07%로 외견상 寢床新都市인 果川이 공업형 신도시보다 오히려 자체재원비율이 높다. 그러나, <표 3-5>는 자체재원(지방세 수입+세외수입)중 그 지역의 재정력을 나타내는 地方稅가 차지하는 비중을 나타낸것인데, 寢床新都市인 果川은 자체재원에서 地方稅가 차지하는 비중이 점차 감소하여 稅外收入의 비중이 높아갈 뿐 아니라, 자체재원중 稅外收入비중이 타 신도시보다 큰 비중을 나타내고 있다.

<표 3-4> 신도시의 세입원별 세입구조추이 (단위 : %)

	창 원				안 산				과 천						
	지방세 비 중	세 수 비	외 인 분 중	지 교 부 세 비	방 부 세 중	국 보 조 금 비	고 급 조 금 중	지 교 부 세 비	방 부 세 중	국 보 조 금 비	고 급 조 금 중	지 교 부 세 비	방 부 세 중	국 보 조 금 비	고 급 조 금 중
1년차	21.75	0.95	69.34	7.96	72.83	27.17	-	-	17.96	2.76	64.56	14.72			
2년차	-	-	-	-	17.39	0.61	44.98	37.02	96.59	3.41	*	*			
3년차	25.83	33.54	24.23	16.40	40.42	1.23	44.52	13.83	85.27	14.73	*	*			
4년차	39.73	22.23	21.60	16.44	97.13	2.87	-	-	26.68	28.41	22.33	22.58			
5년차	35.11	25.55	18.46	20.88	52.57	3.61	31.94	11.88	16.34	56.74	7.61	19.31			
6년차	38.79	22.84	12.68	25.69	79.03	4.84	*	16.13	17.59	65.88	10.36	6.17			
6개년 평 균	32.24	21.02	29.26	17.48	59.90	6.72	20.24	13.14	43.41	28.66	17.47	10.46			

주 1) 일반회계 결산액 기준임

2) *표시는 지방교부세나 국고보조금이 교부되지 않은 해를 의미하며, -표시는 자료가 없는 해임
자료) 내무부, "지방재정연감", 해당연도분

<표 3-5> 자체재원(지방세+세외수입)중 지방세 비중 (단위 : %)

	창 원		안 산		과 천	
	연도	비율	연도	비율	연도	비율
1년차(A)	1977	95.81	1980	72.83	1983	86.68
2년차(B)	1978	-	1981	96.60	1984	96.59
3년차(C)	1979	43.50	1982	97.04	1985	85.27
4년차(D)	1980	64.12	1983	97.13	1986	48.44
5년차(E)	1981	57.88	1984	93.57	1987	22.36
6년차(F)	1982	62.94	1985	94.23	1988	21.07
6개년 평 균		64.85		91.90		60.07

(자료) 내무부, 지방재정연감, 해당연도분
해당시 통계연보, 해당연도분

이것은 앞의 財政自立度 분석에서 보았듯이 현행의 財政自立度는 외부의존재원이라고 할 수 있는 지방채수입이 稅外收入에 포함되어 財政自立度를 높여주는 모순이 있다. 따라서, 앞의 財政自立度 분석에서 보았듯이 果川의 높은 지방채의존율을 감안한다면 지방세 비중이 가장 높은 安山이 실질적으로 재정력이 가장 높다고 볼 수 있고, 昌原이 그 다음이며, 경제적 자족기반이 없는 果川이 가장 재정력이 낮다고 판단된다. 또한, 果川은 지방세 수입이 도시화의 성숙에 따라 오히려 계속 감소하고 있다.

각 新都市들의 歲入의 건전도를 알아보기 위한 하나의 방법으로 1인당 지방세부담액을 살펴보면 다음 <표 3-6>과 같다. 이 표에서 보듯이 1인당 지방세 부담액이 3개 新都市중 가장 높은 新都市는 80년대에 건설된 果川으로 6개년 평균 90,096원의 높은 액수를 나타내고 있고, 70년대에 건설된 安山이 그 다음의 1인당 지방세부담수준을 보이고 있으며, 昌原이 3개 新都市중 가장 낮은 수준을 나타내고 있는, 특이한 현상을 보이고 있다.

그러나, 70년대와 80년대라는 각 신도시들의 건설상의 시차로 인한 물가상승율과, 타 新都市에 비해 果川이 상대적으로 적은 인구를 감안한다면 각 新都市들의 1인당 지방세부담액으로 살펴 본 지방재정능력은 실제적으로 얼마나 큰 차이가 있는지 의문이 제기된다.

<표 3-6> 신도시의 1인당 지방세 부담액과 인구 (단위 : 원, 명, 인/Km²)

	창 원			안 산			과 천		
	1인당 지방세 부담액	인 구	인 구 밀 도	1인당 지방세 부담액	인 구	인 구 밀 도	1인당 지방세 부담액	인 구	인 구 밀 도
1년차	2,535	54,993	489	22,476	31,551	449	69,884	60,948	1,703
2년차	14,294	70,797	629	30,658	41,664	592	77,425	67,183	1,878
3년차	20,862	124,490	1,009	44,566	51,853	715	84,893	65,126	1,819
4년차	27,119	111,691	905	58,143	61,442	847	98,264	66,901	1,869
5년차	39,254	128,095	1,038	56,327	80,595	1,106	77,729	68,234	1,906
6년차	50,937	134,737	1,091	91,395	96,487	1,318	132,348	68,643	1,916
6개년 평균	27,500		860	50,594		838	90,096		1,848

(자료) 해당시 통계연보, 해당연도분

3) 신도시의 세출추이분석

新都市의 세출추이를 분석하기 위해 우선 세출규모를 신도시별로 비교하여 보았다. 그 결과 개별 신도시의 건설연도의 차이에서 발생한 비교연도의 차이로 인하여 물가상승등의 요인에 따른 세출규모의 격차가 너무 심해 신도시별 세출규모의 단순비교는 큰 의미가 없는것같아 본 연구에서는 이를 제외하였다. 따라서 新都市의 歲出을 기능별(품목성질별)로 분류하여 전체세출에서 차지하는 비율을 연차별로 살펴보면 <표 3-7>과 같다.

<표 3-7> 신도시의 세출구조추이

		1년차	2년차	3년차	4년차	5년차	6년차	평 균
창	공익사업비비중	-	-	16.77	9.38	10.22	21.53	14.48
	일반행정비비중	-	-	74.18	70.42	55.47	51.03	62.78
	산업경제비비중	-	-	2.31	2.72	4.95	3.69	3.42
	사회복지비비중	-	-	5.75	13.13	10.74	8.38	9.50
원	민방위비비중	-	-	0.99	4.35	3.66	1.78	2.70
	지원재비비중	-	-	-	-	14.96	13.59	14.28
안	공익사업비비중	11.88	15.61	5.39	25.95	15.14	17.29	15.21
	일반행정비비중	81.11	77.15	74.14	62.85	67.08	60.75	70.51
	산업경제비비중	0.59	1.11	11.99	6.19	2.55	1.53	3.99
	사회복지비비중	2.72	4.37	6.11	3.08	11.73	16.86	7.48
산	민방위비비중	3.70	1.76	0.64	0.61	2.32	2.71	1.96
	지원재비비중	-	-	1.73	1.32	1.18	0.86	1.27
과	공익사업비비중	8.32	16.07	20.06	30.13	14.92	19.29	18.13
	일반행정비비중	51.61	56.49	50.40	40.85	69.55	27.64	49.42
	산업경제비비중	0.55	1.29	0.39	5.48	2.08	1.69	1.91
	사회복지비비중	15.28	11.61	8.39	12.47	9.17	9.32	11.04
천	민방위비비중	24.24	14.54	20.76	7.51	3.26	3.35	12.28
	지원재비비중	-	-	-	0.59	0.18	37.56	12.78

주 1) 일반회계 결산액 기준임

2) 과천의 4, 5, 6년차 세출에는 1986년부터 세출분류에 추가된 문화 및 체육비와 의회비가 빠져 있음

(자료) 내무부, "한국도시연감", 해당연도분

이 표에서 알 수 있는 특징은 이들 3개 신도시모두 歲出에서 일반행정비의 비중이 6개년 평균 50%를 전후한 높은 비중을 보이고 있다. 전체 歲出에서 일반행정비가 높은 비중을 차지한다는것은 신도시의 개발에 따른 도시기반시설에 재정지출을 투자한다기보다는 신도시정부의 운영을 위한 경상적 경비의 지출이 높았다는 의미로 보여진다. 그러나, 일반행정비의 지출은 신도시건설의 초기에 높은 비중을 보이다가 신도시정부의 재정규모가 커짐과 함께 대체적인 감소추세를 보이고 있다.

산업경제비의 경우는 중소기업위주의 산업구조를 가지고 있는 安山이 3개 新都市중 가장 높은 비중을 보이고 있고, 대기업중심의 기계공업단지인 昌原이 그다음으로 높은 비중을 나타내고 있다. 한편, 2차산업이 거의 없고 3차산업위주의 산업구조를 지닌 果川은 산업경제비의 비중이 다른 新都市에 비해 훨씬 낮다.

그리고, 도시화의 성숙에 따른 제반 사회적 욕구가 증가함에 따라 果川을 제외하고 사회복지비의 대체적인 증가현상을 보이고 있다. 이들 3개 新都市중 6개년 평균 사회복지비의 비중이 가장 높은 新都市는 寢床新都市인 果川이긴 하지만 그 비중이 대체적으로 감소하고 있다.

한편, 신도시건설에 따르는 사회간접자본의 공급을 위해 歲出에서 공익사업비가 차지하는 비중이 높을 것이라는 가정은 맞지 않고 있다. 수도권내 주요도시의 歲出중 공익사업비의 비중이 대체로 30%이상을 넘는 반면,²⁷⁾ 6개년 평균 공익사업비가 타 신도시에 비해 높은 果川의 경우도 18.13%에 지나지 않고 있다.

이와 같이, 신도시개발의 진행에도 불구하고 전체세출에서 공익사업비가 차지하는 비중이 의외로 크지 않은것은 다음과 같은 2가지 이유가 있다고 추정된다. 첫째는, 신도시건설의 주체가 昌原을 제외하고는 신도시자치단체가 아니라는것, 둘째는 신도시건설의 초기사업인 도시계획이나 토목사업비용의 일정부분을 自治團體에서 부담하였다고 하더라도 이 비용의 상당부분을 特別會計로 처리하였다고 추정된다. <표 3-8>은 각 新都市들의 특별회계세출결산추이인데 特別會計의 상당부분을 주택, 공업단지, 상수도의 건설에 투자하고 있음을 알 수 있다. 이와 같이 공익사업비를 特別會計로 처리하는 이유는 앞의 세입분석에서 언급한바와 같이 독립채산의 원칙하에 재정적 부담을 덜면서 효율적으로 공공서비스를 공급하기 위함이다.²⁸⁾

27) 수원외의 경우, 일반회계 결산액을 기준으로 전체세출중 공익사업비의 비중은, 1979년이 50.98%, 1981년은 33.33%, 1983년이 19.29%, 1985년이 46.95%, 그리고 1987년이 27.05%로 나타나고 있다. 안양의 경우는 1979년에는 32.55%, 1981년에는 32.28%, 1983년에는 14.98%, 1985년에는 48.86%, 그리고 1987년에는 30.72%로 나타나고 있다.

28) 심정근 편, 전계서, p.244

2. 신도시재정과 경제, 사회변수와의 상관분석

다음으로, 新都市의 전반적인 재정력에 영향을 미치는 가장 중요한 요인이 무엇이며, 또한 각 개별인자들의 상대적 중요도가 어떠한가를 多重回歸分析(multiple regression analysis)을 이용하여 규명하여 보고자 한다. 이를 위해서 도시재정의 건전도와 경제, 사회변수와의 상관을 나타내는 모형을 아래와 같이 설정하여 보았다.

우선, 新都市의 재정자립도에 영향을 미치는 요인은 다양하겠지만, 이 모형에서는 여러 요인중 가장 대표적인 요인이라고 판단되는 變數로서 공업화수준, 도시의 집적경제

〈표 3-8〉 신도시의 특별회계세출결산 (단위: 천원)

연차	항목	합계	상수도	새마을 금 고	의료 보험 기금	토지구획	주택	공업단지	기타
	도시								
1 년 차	안산	7,534,159	-	-	-	-	-	-	7,534,159
	과천	8,107,898	-	-	-	-	-	-	8,107,898
	창원	10,955,728	-	-	-	-	-	-	-
2 년 차	안산	1,618,857	400,845	-	-	-	-	-	1,218,012
	과천	1,021,094	-	-	-	-	-	-	1,021,094
	창원	20,535,013	-	-	-	-	-	-	-
3 년 차	안산	1,761,959	829,700	-	-	-	-	-	932,259
	과천	-	-	-	-	-	-	-	-
	창원	35,251,095	69,137	-	-	20,760,191	321,833	14,108,934	-
4 년 차	안산	2,416,902	1,064,296	-	-	-	-	-	-
	과천	162,084	-	100,000	39,084	-	-	-	23,000
	창원	16,330,438	188,475	-	13,893	11,766	219,238	3,762,101	134,965
5 년 차	안산	12,750,325	2,082,682	-	-	-	-	-	10,667,643
	과천	665,372	344,240	-	35,062	-	-	-	286,070
	창원	17,476,160	288,072	-	64,912	1,142	150,428	5,797,538	11,174,063
6 년 차	안산	33,903,730	2,319,438	-	-	-	-	-	31,584,292
	과천	1,112,085	688,292	-	101,225	-	-	-	322,568
	창원	21,243,465	707,445	-	115,811	1,246	901,075	1,073,063	18,444,825

(자료) 내무부, "한국도시연감", 해당연도분

(인구밀도), 그리고 新都市의 유형만을 고려하기로 한다. 구체적으로 이 3가지 주요한 요인이 도시의 재정건전도나 재정력에 다음과 같이 영향을 미친다고 가정하기로 한다.

첫째, 도시의 공업화수준은 도시내의 고용효과와 원료구매효과등을 통해 도시경제의 성숙을 촉진하고, 도시경제의 활성화는 다시 재정수입을 높여 결국 도시재정을 건전한 방향으로 유도한다. 따라서 공업화율이 높을수록 新都市의 재정력도 높다고 볼 수 있다.

둘째, 도시의 집적도가 높을수록 그 도시내에 입지한 기업들의 생산성이 높아질 뿐만 아니라, 도시의 입지경쟁력도 강화되어 여러 공장을 유치할 수 있고, 이에 따라 도시의 재정력기반이 더욱 튼튼하여 진다고 할 수 있다. 마지막으로, 新都市의 유형이 경제적 자족성을 갖춘 도시일수록 타 지역의존도가 낮아지고 이에 따라 재정의 자립기반이 강화된다.

이 같은 가설을 통계적으로 검증하기 위하여 多重回歸分析을 이용하기로 하는데, 그 추정식은 다음과 같다.

$$Fr, t = a + b \cdot Ir, t + c \cdot Dr, t + \epsilon_r, t$$

혹은

$$Fr, t = a + b \cdot Tr, t + c \cdot Dr, t + \epsilon_r, t$$

단, 여기서

Fr, t 는 r신도시의 t년도의 재정력

Ir, t 는 r신도시의 t년도의 공업화 수준

Dr, t 는 r신도시의 t년도의 도시경제의 집적수준

Tr, t 는 r신도시의 t년도의 신도시 유형

ϵ_r, t 는 오차항,

a는 상수항이며, b, c, d, 는 상관계수(parameter)

이 추정식을 추정하기 위하여 다음과 같은 자료를 이용하였다. 지방재정력을 나타내는 Fr 은 지방재정분야에서 널리 활용되고 있는 財政自立度를 <표 3-1>에 의거하여 추정하였고,²⁹⁾ Ir , 즉 공업화수준은 제조업고용인구의 전도시고용인구에 의한 상대적 비율로 정의

29) 한 지역의 종합적인 재정력을 측정하는 자료로 재정자립도 이외의 다른 변수, 예를 들면 지방세 수입, 혹은 세출규모 등과 같은 것을 쓸 수 있다. 그러나 이러한 변수들을 이용하여 추정한 결과가 재정자립도의 경우보다 그 통계적 신뢰도가 낮아 본 연구에서는 후자의 결과만을 이용하였다.

되는 공업화율을 이용하였으며,³⁰⁾ 집적경제를 나타내는 Dr은 <표 3-6>에 의해 인구밀도(인/Km²)를 사용하였다. 신도시의 유형을 나타내는 Tr은 Dummy變數를 설정하여 寢床新都市 (bed town)는 1을, 공업형 신도시는 0을 그 값으로 정의하였다. 따라서 위 추정식을 추정하는데 이용된 자료는 3개의 대상신도시를 6개년도에 걸쳐 분석하였으므로 각 변수별 관찰치는 18개로 볼 수 있다.

이와같은 추정식에 의한 추정의 결과 <표 3-9>과 같은 결과를 얻었다. 이 표에서 보는것처럼 명목변수(Nominal Varriable)만으로 추정한 경우와, 공업화율대신 Dummy變數를 도입하여 추정한 경우에 있어 결정계수(R²)가 각각 0.822와 0.728로 나타나 각 변수들이 신도시의 지방재정력수준 Fr의 변화를 설명하는데 설득력이 있는것으로 나타났다. 먼저, 명목변수만으로 추정하였을 때 추정계수 값의 부호를 우선 살펴보면 모두 양(+)의 부호를 나타내고 있어 공업화율과 인구 밀도가 높아질수록 지방재정력 또한 높아진다고 볼 수 있다. 추정계수값의 크기에 있어서는 인구밀도보다도 공업화율이 상대적으로 높게 나타나고 있어 신도시의 재정력에는 인구밀도(집적경제)보다는 공업화율이 더 큰 영향을 준다고 판단된다.

<표 3-9> 회귀분석 결과

	변수명	t-통계값	추정계수	결정계수(R ²)
명목변수 (Nominal Varriable)	공업화율(Ir)	6.389	0.961*	0.822
	인구밀도(Dr)	7.996	0.931*	
Dummy 변수	신도시유형(Tr)	-4.643	-70.781*	0.728
	인구밀도(Dr)	6.025	0.083*	

註) *는 유의수준 99%에서 통계적으로 유의함.

30) 제조업 고용인구에다 도시 전체고용인구를 나누어서 계산한 공업화율이 다소 큰 비율을 나타내어 신뢰성이 높진 않지만 다른 통계가 없으므로 여기서 그대로 인용하기로 한다. 그리고 그 공업화율은 아래 표와 같다.

	창 원		안 산		과 천	
1년차(A)	1977	-	1980	94.45	1983	-
2년차(B)	1978	96.45	1981	99.50	1984	5.90
3년차(C)	1979	99.56	1982	92.64	1985	5.40
4년차(D)	1980	98.31	1983	98.03	1986	5.92
5년차(E)	1981	88.43	1984	93.27	1987	9.15
6년차(F)	1982	91.35	1985	87.20	1988	23.53

(자료) 내무부, 한국도시연감, 해당연도분
각시, 통계연보, 해당연도분

두번째로, 공업화율대신 공업화율과 매우 밀접한 상관관계가 있는 신도시의 유형을³¹⁾ Dummy변수로 설정하여 추정한 결과, 추정계수의 부호가 인구밀도의 경우 양(+)의 값을 나타내고 있어 인구밀도가 높아질수록 지방재정력이 높아진다고 볼 수 있다. 신도시 유형의 경우에 있어서는, Dummy변수의 설정시 공업형신도시는 0을, 침상신도시는 1을 부여함에 따라 추정계수값의 부호가 음(-)의 값을 나타내고 있는데, 이는 공업형신도시일수록 지방재정력이 높아진다는 사실을 알 수 있다. 추정계수의 값에 있어서는 인구밀도(집적경제)보다도 신도시의 유형이 높게 나타나고 있다.

따라서, 多重回歸分析의 결과, 新都市의 지방재정력수준에는, 공업화율과 매우 관련이 높은 新都市의 유형과, 공업화율이 가장 큰 영향을 주고, 집적경제정도는 상대적으로 적은 영향을 준다고 결론 내릴 수 있다.

3. 신도시재정분석의 정책적 시사점

앞의 신도시재정분석에서 얻은 여러 결과들을 우선 요약하면 다음과 같다.

첫째, 新都市의 財政自立度分析을 통하여 新都市들의 낮은 재정자립수준은 빠른 속도로 개선되어 新都市의 건설이후 4-6년 이내에 우리나라 도시평균 財政自立度를 넘어선다는 사실을 알 수 있었다. 둘째, 新都市의 재정자립도분석을 통하여 新都市의 재정자립수준은 新都市의 산업구조에 따라, 그리고 新都市의 유형이 寢床新都市인가, 工業型新都市인가라는 新都市의 유형별로 다소의 차이가 있음을 알 수 있었다. 셋째, 新都市의 세입구조분석을 통하여 자금자족적 기능을 갖춘 공업형 신도시는 歲入중 자체재원을 주로 地方稅에 의존하고 그 비중도 신도시개발이 성숙될수록 증가하는 반면, 寢床新都市는 歲入중 자체재원을 주로 稅外收入으로 분류되는 지방채수입에 의존하는 것으로 나타났다. 넷째, 新都市의 세출구조분석을 통하여 新都市의 초기에는 歲出중 일반행정비가 차지하는 비중이 상당히 큰 반면, 공익사업비의 비중이 낮은 것을 알 수 있었다. 다섯째, 新都市의 경제, 사회변수 추이의 분석을 통하여 寢床新都市가 인구의 흡인력이 없음으로 인해 <표 3-6>에서 볼 수 있는 것처럼 인구증가율이 낮은 반면, 工業型新都市는 寢床新都市보다 인구증가율이 매우 높지만 인구밀도는 낮은 것으로 나타났다. 마지막으로, 新都市의 財政構造와 경제, 사회변수와의 상관관계분석을 통하여 新都市의 재정력에 크게 영향을 미치는 요인은 新都市의 유형이며, 신도시의 유형과 밀접한 상관관계가 있는 공업화율 또한 큰 영향을 주는 것으로 나타났다.

31) 신도시의 유형과 공업화율은 상관관계가 매우 높다고 볼 수 있는데, 공업형신도시일수록 침상신도시보다 공업화율이 높다고 볼 수 있다.

본 연구에서 나타난 이상의 분석결과들을 종합하여 볼 때, 앞으로의 新都市財政計劃의 수립시에는 다음과 같은 점들이 정책적인 주요관심사로 고려되어야 할 것으로 판단된다.

우선, 앞으로 건설되는 新都市에 대해서는 도시공공서비스의 원활한 공급을 위해 新都市의 개발후 최소한 5, 6년정도는 중앙정부의 집중적인 재정지원방안이 전제되어야 할 것이고, 그 이후로는 해당 신도시의 재정적 여건에 따라 융통성있게 지원할 수 있는 방안이 강구되어야 하겠다.

둘째, 新都市의 경우는 도시재정력의 측면에서만 볼 때, 대기업위주의 산업구조보다는 가급적이면 다양한 업종의 중소기업이 입지하는 산업구조를 이루도록 계획되는것이 바람직하다고 생각된다. 이와같이 중소기업위주의 산업구조가 대기업위주의 산업구조보다 도시재정이나 도시경제의 활성화에 유리한 이유는 다음과 같은것에 있다고 추정된다. 즉, 대기업은 본사가 중앙에 있고 생산공장만 지방에 있는 경우가 많으므로 생산활동의 이익이 해당도시의 발전에 직결되지 않고, 타 지역 특히 본사가 있는 중앙으로의 누출이 심하기 때문이며, 또 대기업은 생산공장이 자동화되어 있는 경우가 많아 중소기업보다는 고용유발 효과가 적기 때문으로 판단된다.

셋째, 寢床新都市는 재정자립수준이 낮을 뿐 아니라, 낮은 자체재원의 상당부분을 외부의존재원이라고 할 수 있는 地方債에 의존하고 있다는 문제점을 지니고 있다. 또한 인구의 흡인력이 없음으로 인해 인구증가율이 높지 않아 대도시의 인구분산에 큰 도움이 되지 않는 반면, 도시자체내의 인구밀도는 다른 新都市에 비해 높다는 사실을 앞의 분석에서 알 수 있었다. 따라서 앞으로 건설되는 新都市는 가급적이면 寢床新都市보다는 자족적 기능이 부여된 新都市의 건설이 우선되는 것이 좋을 것으로 판단된다. 그러나, 만약 대량의 주택공급을 위해 寢床新都市의 건설이 불가피할 경우 부가가치가 높은 산업을 입지시키는 등 자족적 기능의 부여가 필요하다고 하겠다.

마지막으로, 앞으로 건설되는 新都市는 新都市의 초기에 도시기반시설의 원활하고 지속적인 확충을 위해 일반행정비의 비중을 줄여나가고 공익사업비의 비중을 높여나가는 방향으로 세출운영계획을 수립하여야 한다.

IV. 요약 및 결론

최근의 新都市에 대한 관심의 고조나 그 역할의 중요성에도 불구하고 그 동안의 新都市에 대한 연구는 몇가지 특정분야에 치중되었을 뿐, 신도시건설의 완료후 설립될 自治團體의 財政運營에 관한 연구는 드물었다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구는 그동안 우리나라에

서 건설된 新都市의 財政構造가 그 유형별, 시간별로 어떠한 특징을 가지고 있는지를 분석함으로써 이 분야의 연구공백을 메꾸고, 앞으로의 新都市政策에 주는 시사점을 찾고자 하였다.

본 연구의 결과를 바탕으로, 앞으로 개발되는 新都市는 다음과 같은 방향으로 추진되어야 할 것으로 판단된다. 첫째, 앞으로 개발되는 新都市에 대한 중앙정부의 집중적인 재정지원은 도시개발의 완료후 최소한 5 - 6년 정도가 필요하고, 그 이후로는 해당 신도시의 재정여건에 따라 달리 지원되어야 할 것으로 판단된다. 둘째, 앞으로 건설되는 新都市는 도시재정력의 측면과 도시경제의 활성화란 측면에서만 볼 때, 가급적이면 여러 업종의 중소기업을 입지하는 방향으로 추진되어야 할 것으로 생각된다. 셋째, 향후 개발되는 新都市는 가급적이면 寢床新都市 (bed town) 보다는 자족적 기능을 갖춘 新都市의 개발이 우선되어야 할 것이며, 대량의 주택공급등을 위해 寢床新都市의 개발이 부득이한 경우, 부가가치가 높은 산업을 입지시키도록 한다. 마지막으로, 향후 건설되는 新都市의 自治團體는 신도시개발의 초기에 歲出중 일반행정비의 비중을 줄여나가고, 도시공공서비스의 원활한 공급을 위해 공익사업비의 비중을 높여나가는 방향으로 세출운영계획을 수립하여야 할 것으로 판단된다.

그러나, 본 연구는 다음과 같은 한계를 지니고 있음을 부인할 수 없다. 그 첫째로, 본 연구의 대상이 된 新都市의 수가 제한적이어서 新都市의 재정에 대한 종합적인 연구가 이루어지지 못한점, 둘째, 우리나라 新都市의 역사가 일천함으로 인해 분석기간이 新都市의 개발후 6년으로 한정되었다는 점, 셋째, 우리나라의 여러 통계의 미비와 신뢰성부족으로 재정지표와 기타 경제, 사회변수를 분석하는데 있어 많은 지표를 종합적으로 분석하지 못한점, 마지막으로, 도시재정의 분석에는 재정제도의 분석까지 포함되어야 할것이나 본 연구에서는 제도적 분석이 소홀이 되는등 분석방법이 단순했다는 점 등을 본 연구의 한계로 언급할 수 있다. 따라서 이런 한계를 극복한 新都市재정에 대한 더 깊은 실증연구가 진행되어야 할 것으로 생각된다.

< 参 考 文 献 >

- 국토개발연구원, 「신도시개발전략에 관한 연구」, 1982.
- 김안제, 「환경과 국토」, 1982.
- 김 원, 「도시정책론」, 경영문화원, 1986.
- 대한국토계획학회, 「도시정보」, 1989. 6.
- 박상우, “신도시의 기능과 성격”, 신도시개발계획에 관한 공청회자료집, 국토개발연구원, 1989.
- 심정근 편, 「도시재정의 제문제」, 서울시립대출판부, 1987.
- 오연천, 「한국지방재정론」, 박영사, 1987.
- 이상희, 「지방재정론」, 계명사, 1985.
- 이성복, 「도시행정론」, 법문사, 1987.
- 이재길, “신도시개발과 공업단지형성”, 「도시문제」, 대한지방행정공제회, 1983. 1.
- 임규송, “신도시개발전략”, 「도시문제」, 대한지방행정공제회, 1983. 1.
- 윤정섭, 「도시계획사개론」, 문운당, 1987.
- 한원택, 「도시 및 지방행정론」, 법문사, 1985.
- _____, 「도시개발체제론」, 대왕사, 1987.
- 허재완, “신도시개발을 위한 재정수급계획”, 「건축」, 제3권 5호, 대한건축학회, 1989.
- Callion Eisner, *The Urban Pattern*, D. Van Nostrand Company, 1980.
- F. J. Osborn & A. Whittick, *The Newtown*, N. Y. : Mcgraw Hill, 1968.
- The Urban Land Institute, *The Community Builders Handbook*, 1968.