

북경도시기초설비투자분석 및 대책

尹 卫 红*

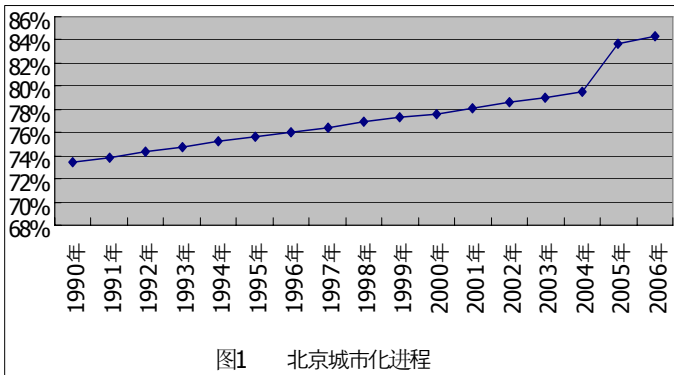
목 차

- | | |
|-----------------------|---------------------|
| 1. 연구 배경 | 4. 북경기초설비건설투자의 현황 |
| 2. 기초설비에 관련한 기본이론 | 5. 북경기초설비건설투자금융상관정책 |
| 3. 국내도시기초설비투자연구의 주요내용 | 6. 대책과 전망 |

1. 연구 배경

급속한 도시화에 따라 정부 역시 도시기초설비에 대한 요구를 강화하고 있으며 이는 세계 각국의 보편적인 문제이기도 하다.

북경은 중국의 수도이자 대도시이며 도시화 과정이 중국 전국에서 가장 앞선 곳이기도 하다. 《2006년 북경도시화과정평가》에서 보면, 북경의 도시화는 전국 수준인 26%보다 높으며, 전국 수준의 1.5배에 해당하지만 심천과 상해가 앞서고 그 다음으로 세 번째에 속한다. <도표1>은 최근 몇 십 년 이래로 북경이 급속도로 도시화되어 가는 과정을 보여준다.



数据来源：북경통계연감자료

* 북경연합대학연합대학응용문리학원, 북경, 100083.

최근 자료에 의하면 2007년 북경인구의 GDP는 7,370달러에 달하였으며 이는 북경시의 생산력과 재산창조 능력이 크다는 것을 보여주는 동시에 도시기초설비건설이 점차 안정적인 발전단계로 나아가고 있음을 설명해 주고 있다.

2008년 8월 올림픽을 성공적으로 개최하면서 북경의 기초설비 역시 새로운 단계로 접어들었다. 새로운 단계의 북경기초설비는 구체적으로 어떤 특징을 지니는가? 또한 어떤 문제를 가지고 있는가? 더욱이 기초설비건설에 필요한 투자문제 있어서 북경은 어떻게 대응하려고 하는가? 본문에서는 먼저 연관된 이론을 되짚어 보고, 현재 국내 주요한 연구관점과 내용들을 훑어봄으로써 북경기초설비 투자 상황 및 국가와 북경이 근래에 제시한 연관 정책들을 비교해 보면서 북경기초설비투자체제개혁에 대한 정책과 전망을 제시해 보고자 한다.

2. 기초설비에 관련한 기본이론

세계적으로 보면 20세기 들어 40년대에 서방경제학자들이 이른바 ‘기초설비’라는 개념을 경제구조와 재생산의 연구에 도입하였다.

1949년 신 중국 성립이후 국가는 장기간에 걸쳐 생산적인 건설에 주력하였고, 도시기초설비는 도시의 보조부분이기 때문에 크게 중시되지 않았다. 동시에 그 성질 역시 완전히 공익성을 띤 사업으로 여겨지지도 않았다. 정부의 행정관리에 따라 정부에 속한 국유기업들은 경영관리를 독점하였다.

서방에 인접한 도시기초설비의 개념 도입과 연구는 20세기 들어 80년대에 시작되었다. 1985년 7월 중국도시과학연구회와 중국도시건설경제연구소연합회가 북경에서 도시기초설비학술연구회를 개최하였으며, 국내에서는 처음으로 도시기초설비라는 단어의 함의를 정의하게 되었다. 도시기초설비는 물질적인 생산력뿐만 아니라 국민들의 생활을 위해서

제공된 일반적인 조건의 공공설비를 뜻하며, 도시의 존재와 발전의 기초가 된다.

정예(zeng yi)의 국내외발전상황에 대한 연구를 근거로 도시기초설비의 구조와 6가지 시스템에 대해 알아보자.

● 도시에너지시스템

도시전력생산과 공급시스템, 인공매연의 발생 및 매연, 천연가스, 석유액화가스의 공급시스템, 그리고 중앙집중방식으로 열을 공급하는 열원의 생산과 열력운송시스템 등을 포함한다.

● 도시수자원과 물 공급 및 배수시스템

수자원의 개발, 이용 및 관리시스템, 수돗물의 생산과 공급시스템, 오염, 폐수 및 빗물사용, 운송, 정화 및 배수시스템, 또 중수(바다나 강의 수위)공급시스템 등을 포함한다.

● 도시교통운송시스템

도시의 도로체계 및 교통관리시스템 등

● 도시우편통신시스템

우편설비시스템과 통신설비시스템.

● 도시생태환경시스템

도시환경시스템, 도시녹지화시스템, 도시환경보호시스템 등을 포함한다.

● 도시방재시스템

소방시스템, 홍수방지시스템, 내진 및 지반침하방지시스템, 방공호시스템 등

도시기초설비에 대해 상술한 내용에서 보면, 이는 공공과 공익을 위

한 것이며, 효율면에서 간접성과 종합성, 건설에서의 시대성과 선진성, 경영에서 체계성과 협조성을 포함하고 있다.

본문에서는 현실적으로 북경기초설비건설이 직면한 용자문제를 해결하는 방안을 연구해 보고자 한다.

3. 국내도시기초설비투자연구의 주요내용

● 도시기초설비발전계획과 목표

도시기초설비투자개혁과 집행의 능력은 전반적으로 발전목표와 상관이 있다. 아래의 <표1>은 중국도시기초설비발전계획 목표이다.

표1 중국도시기초설비발전계획목표

항목	2010년 목표
용수 보급율 (%)	99
오염집중처리율 (%)	40
일인당평균도로면적 (미터당)	14
모든 사람이 소유한 공공교통차량	9
기화율 (%)	90
열 공급 보급율 (%)	50
쓰레기무공해처리율 (%)	58
일인당평균공공녹지(미터당)	7

數據來源：정예, 도시기초설비자금협력연구, 중국인민대학출판사, 2007년 5월, p. 9.

성공적인 올림픽 개최를 위해 북경시는 도시기초설비건설에 더 많은 요구를 하게 되었다. 《북경시 ‘제11차 5개년계획’기간 기초설비발전계획》에서 제시한 발전 목표는 다음과 같다. 국민경제와 사회발전을 둘러싼 기초설비에 대한 요구가 더욱 긴밀해지면서 기본적으로 공공교통을 위주로 하는 현대화종합교통체계, 안전과 고효율, 또 청결을 중점으로

하는 다원화 에너지원의 공급체계, 안전과 고효율, 또 청결을 중점으로 하는 다원화 에너지원의 공급체계를 건설하고, 도시와 지방에 안전하게 물을 공급하는 수자원보장 체계를 마련한다. 안정적인 주거를 목표로 하여 자연과 조화되는 도시환경체계를 바탕으로 기초설비포함능력을 증강시키며 도시운행의 안전을 보장하고 효율을 높임으로써 올림픽을 순조롭게 개최하고 도시공간배치의 이점을 끌어내어 경제사회발전의 요구를 보장한다. 구체적으로 현재 아래의 4가지 방안이 있다.

(1) 적재능력의 대폭강화

교통, 에너지원 및 수자원 기초설비수송능력의 대폭 강화는 기본적으로 수도경제사회의 발전을 위해 반드시 필요하다. 2010년까지 도시도로 시스템은 기본적으로 자동차보유량이 연간 10%의 빠른 성장에 따른 필요성에 부합하여야 하며, 도로시스템 서비스 수준의 꾸준한 제고를 필요로 한다. 에너지 총 함량은 ‘제10차 5개년계획’기간 말의 5,500톤 표준에서 6,500톤으로 늘어났으며, 양질의 에너지원은 총 에너지 소비량에서 차지하는 비중이 57%에서 70% 이상으로 늘어났다. 수자원도 연간 ‘제10차 5개년계획’기간 말에 35억 입방미터가 못되던 것이 42억 입방미터로 늘어났다.

(2) 구조개선

철도교통, 고속도로 및 도심고속도로를 주요 골간으로 일반도로, 도시도로, 종합교통연결망 및 기타 교통설비를 준비건설하고, 민간항공, 및 철도운송 역시 동시에 발전하고 있으며 교통체계구조도 합리적으로 나아가고 있다. 자원공급체제도 끊임없이 개선되어 공급능력, 예비조절 능력과 응급처리능력의 균형 발전을 이끌고 있다. 신도시 기초설비건설은 완만히 발전하여 ‘구구통고속도로’(역자주: 베이징시 도심 및 시외 각의 구(區)를 연결하는 고속도로)를 실현하며 초기 동부발전지대의 교통을 건설한다. 농민의 생산과 생활조건도 개선되었고, 농민의 먹는 수

도물의 안전도도 100%에 달하였다. 농촌지역 생활쓰레기의 무해화처리도 80%에 달하며 농촌위생화장실시설도 기본적으로 보급하였다.

(3) 환경수준의 확연한 개선

도시중심의 오수처리율이 90% 이상에 달하며 생활쓰레기의 무해화 처리율도 99%에 달한다. 도시녹지화복개율도 45% 이상 증가하였으며 1인당 공공 녹지면적도 15평방미터이상이다. 거주지 500미터 내에서 바로 공공녹지를 볼 수 있게 한다는 목표를 실현하였다. 도시환경수준은 기본적으로 국가 표준에 이르렀으며 전도시의 생태환경도 계속 호전되고 있다.

(4) 시장화 수준의 확연한 제고

기초설비건설과 시장경영은 한층 더 개방되었고, 시장화 정도도 점진적으로 개선되고 있다. 투자, 건설 및 운영도 다원화한다. 정부투자는 점진적으로 경영성과 준경영성 영역으로부터 탈피하고 있으며, 비정부투자가 기초설비 총 투자 비중에서 대폭 상승하였다. 시장자원의 배치정도도 더욱 증강되었고 정부도 점진적으로 감독관리 체계를 개선하였다.

● 도시기초설비건설에 관한 주요투자방식

진행과정에서 많은 학자들이 도시기초설비건설의 주요한 투자모델에 대해 다음과 같이 연구하였다.

(1) BOT 및 그 변종

BOT(Build-Operate-Transfer)방식은 국제적으로 특히 개발도상국에서 광범위하게 응용되고 있다. 일반적으로 정부와 프로젝트 투자자가 협의를 체결함으로써 프로젝트 투자자가 투자건설프로젝트를 결정한다(B). 그리고 건설 후에 일정 기간 내 프로젝트 경영권을 소유한다(O). 특히 경영기간 만료된 후 프로젝트는 무상으로 정부 소유로 귀속한다(T). 이

방식은 일반적으로 BOT의 변종으로 여겨진다. 이들은 개인이 소유한 프로젝트 재산권의 완성성의 정도가 다른 데에 따라 구별 짓는다.

(2) TOT용자방식

TOT(Transfer-Operate-Transfer)방식은 중국의 현재 법제 구조 분석이며 근래에 TOT방식으로 개발하였고 단기간에 효과를 보았다. 이러한 투장방식으로 프로젝트 건설과정 중 포함된 대량의 위험과 모순점들을 피할 수 있었고 동시에 경영권 양도를 보급하며, 재산권과 증권문제가 없어서 많은 논쟁들을 피할 수 있었고 비교적 쉽게 쌍방이 일치를 볼 수 있게 되었다. 예를 들어 섬서성에서 위하 전기공장부분 경영권을 외자하여 간 것이 이 예에 속한다.

(3) 도시기초설비산업건설의 투자기금

도시기초설비산업투자기금은 전문적으로 도시기초설비건설의 산업 투자기금을 지지하는 것을 말한다. 도시기초설비산업투자기금을 조성함에 있어 사회자금이 도시기초설비영역으로 흡수되는 것이 유리하며, 도시기초설비투자의 자금 부족을 메우며, 프로젝트의 채무율을 낮추고, 채무부담을 감소시키고, 기초설비프로젝트 투자원금을 낮추는데 있다.

(4) ABS방식

ABS(Asset-Backed-Securitization)는 프로젝트 자산을 기초로 프로젝트 자산의 미래수익을 보장하며, 자본시장에서 발행하는 원금이 비교적 낮은 채무권이 용자를 마련하는 것이다. ABS는 근래에 새로 나온 기초설비용자방식이며 서방국가에서는 배수방출, 환경보호, 전력, 통신 등의 투자 규모가 크고, 자금 회수 기간이 긴 도시기초설비프로젝트에 광범위하게 응용하고 있다. 따라서 중국의 주식시장의 하루 수익 규모에 따라 ABS의 용자방식은 큰 발전 잠재력을 갖고 있다.

(5) PPP방식

PPP(Public-Private-Partnership)는 공공부분과 민영기업이 합작한 방식이며, 공공기초설비건설 중 발전하기 시작한 우수한 프로젝트 용자 및 실현 모델이다. PPP방식의 실체는 정부가 민영회사의 장기간의 경영권 및 수익권을 거쳐서 기초설비의 건설을 가속화하고 효율적인 운영을 하는 것을 말한다. 이는 BOT방식의 부족함을 보강하여 나타난 일종의 새로운 용자방식이며, 교통, 의료, 공공안전, 교육, 국방 및 공공부동산 관리 등에 응용한다. 이 모델은 현재의 민영기업과 공공기초설비프로젝트가 조직한 기구의 여러 가지 한계점을 타파하였다.

(6) PFI방식

PFI(Private-Finance-Initiative)방식은 개인 혹은 개인이 소유한 기구의 자금, 인력, 기술 및 관리 능력의 이점으로 공공프로젝트의 투자를 실시하고, 건설 및 경영을 개발한다. 정부와 개인부문이 제공한 제품과 서비스도 판매를 실행한다. 합영방식 역시 가능하며 개인 영업부분에서 자금 회수의 특권을 받는 형식으로 나타나기도 한다. 이는 BOT후에 나타난 또 하나의 우수하고 창의적인 공공프로젝트 용자모델이며, 그 목적은 기초설비 및 공익프로젝트의 민간자본이 공공물품의 생산에 참여할 수 있고, 정부가 일차적으로 건설 프로젝트를 투입할 수 있으며, 약간의 연간 지불을 균등하게 분담하니 이는 곧 할부 납부와 같으니 당면한 재정 부담을 효율적으로 감소시킬 수 있다. 이외에 건설효율을 높이고, 프로젝트의 리스크를 이동시키는 것이 PFI가 가진 장점이라 할 수 있다.

(7) 통합식 투자방식

이는 2개 혹은 2개 이상의 무투자상환프로젝트 및 유투자상환프로젝트를 묶어서 조합하는 것이다. 이로 인해 일부분 프로젝트가 다른 부분 프로젝트의 신용보증을 하는 투자금융방식이다. 이러한 투자금융방식

의 실행형식은 여러 가지가 있다. 예를 들면 도시 내에 도로건설과 주변 토지이용자프로젝트를 묶어 조합한다. 녹지건설과 녹지화건설기금의 시장운용을 서로 결합하는 등 통합식 투자금융방식은 보편적으로 무투자 상환을 이용하지만 사회효과와 이익 및 환경효과와 이익이 좋은 도시공 공건설프로젝트를 만들 수 있다. 도시도로, 공원, 쓰레기 및 오수처리시설, 방재설비 등 동시에 또 다른 투자방식으로 채권을 발행하는 것도 있다.

4. 북경기초설비건설투자의 현황

중국의 수도와 경제 중심지로서 북경시는 기초설비건설에 많은 투자를 하고 있다. <도표2> 최근 10년 내에 북경이 고정시킨 투자자본액이다 (그 중 도시기초설비투자는 약 절반에 해당한다).

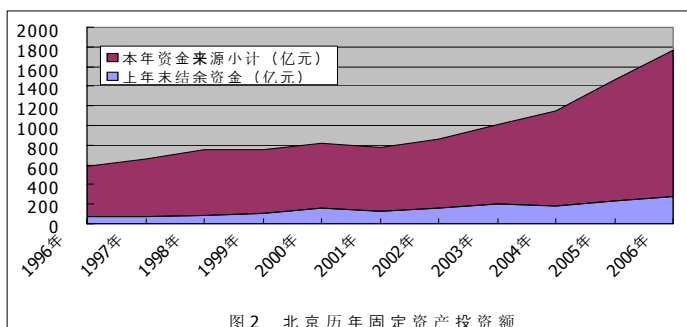


图2 北京历年固定资产投资额

数据来源：北统计年鉴(红：当年资金来源合计，蓝：上年末结余资金)

중자금을 출처에서<표2> 고정자산투자 중에 기투자금이 큰 비중을 차지하며, 도시기초설비에 대해서는 비중이 그리 크지 않다. 2위는 국내 채무이며, 또한 계속 상승하는 것을 볼 수 있으니 이는 투자금융경로가 단일한 상황을 반영한다. 재정발권은 기초설비건설자금의 주요한 내원 중의 하나이며 추세로 보면 소수년분을 제외하고 기본적으로 하강하는 추세이니 이는 기초설비건설시장화 개혁의 성과를 반영한다. 외자이용

은 총량이 적을 뿐만 아니라 비중 역시 적어지고 낮은 분포에 머물고 있으니 계속 관심을 필요로 한다.

표2 북경고정자산투자 자금내역분

單位：億元

(100 million yuan)

年 份	올해자금 내원합계	국가예산 내자금	비율 %	국내 채무	비율 %	외자 이용	비율 %	기획 자금	비율 %	기타 자금	비율 %
1996	503.5	73.1	15%	71.1	14%	53.8	11%	265.7	53%	39.8	8%
1997	587.5	82.8	14%	89.7	15%	51.3	9%	322.4	55%	41.3	7%
1998	669.4	93.9	14%	108.4	16%	41.2	6%	382.9	57%	43.0	6%
1999	657.6	135.7	21%	96.9	15%	34.5	5%	359.1	55%	31.4	5%
2000	657.9	106.7	16%	135.0	21%	14.4	2%	374.9	57%	26.9	4%
2001	645.4	135.0	21%	89.0	14%	15.4	2%	372.5	58%	33.5	5%
2002	706.9	108.5	15%	161.1	23%	24.7	3%	386.0	55%	26.6	4%
2003	802.6	78.4	10%	168.4	21%	19.4	2%	511.9	64%	24.5	3%
2004	961.3	110.6	12%	220.2	23%	68.0	7%	530.4	55%	32.1	3%
2005	1228.6	123.0	10%	367.7	30%	30.5	2%	655.1	53%	52.3	4%
2006	1495.9	126.0	8%	468.7	31%	36.7	2%	762.6	51%	101.9	7%

數據來源：북경통계연감

구조상에서 보면 <표3> 교통운송업투자가 제일 크고, 그 중 도시공공 교통이 가장 크다. 도시행정관리를 위주로 하는 공공서비스업 역시 큰 투자를 하고 있으며 올림픽과 도시기초설비발전계획을 엮어서 진행 중인 사업에 중점을 둔 것을 반영한다.

표3 사회기초자금투자(2006년)

項 目	Item	投資額 (萬元)		比 重(%)	
		Investment (10000 yuan)		Proportion(%)	
		全 市	城 鎮	全 市	城 鎮
		Total	Town	Total	Town
合 計	Total	9352508	7813168	100.0	100.0
能 源	Energy	1133834	905738	12.1	11.6
電 力	Electricity	728235	553100	7.8	7.1

項 目	Item	投資額 (萬元)		比 重(%)	
		Investment (10000 yuan)		Proportion(%)	
		全 市	#城 鎮	全 市	#城 鎮
		Total	Town	Total	Town
供 熱	Heat	187067	185067	2.0	2.4
供 氣	Gas	109568	107641	1.2	1.4
供 水	Water	108964	59930	1.1	0.7
公共服務業	Public Services	2652597	1782580	28.4	22.8
園林綠化	Parks and Green Areas	34226	27745	0.4	0.4
環境衛生	Environmental Sanitation	553592	438041	5.9	5.6
市政工程管理	Municipal Construction	1948400	1203944	20.8	15.4
其他公共服務業	Others	116379	112850	1.3	1.4
交通運輸	Transportation	4396093	4155197	47.0	53.2
鐵 路	Railway	251436	251436	2.7	3.2
公 路	Highway	1406449	1165553	15.1	14.9
管道運輸	Pipelines	6500	6500		
城市公共交通業	Public Traffic	2009532	2009532	21.5	25.7
#公交電氣客運	Buses and Trolleys	343336	343336	3.7	4.4
出租汽車	Taxies	121802	121802	1.3	1.6
航 空	Aviation	722176	722176	7.7	9.3
郵政電信	Posts and Telecommunications	722981	722506	7.7	9.3
郵 政	Post	12152	12152	0.1	0.2
電 信	Telecommunications	710829	710354	7.6	9.1
其 他	Other	447003	247147	4.8	3.1
#水 利	Water Conservancy	262606	183849	2.8	2.4

數據來源：북경통계연감

5. 북경기초설비건설투자금융상관정책

전국 이래로 중국기초건설자금은 국가와 정부재정자금을 위주로 하였으며 북경도 예외는 아니다. 개혁은 20세기 80년대 이후로부터 시작되었다. 1987년 국무원은 《도시계획건설업에 대한 통지》에서 도시행정 건설이 점진적으로 유상사용을 해야 한다고 제기하였고 생산 체계 및 생산에 특별히 급히 필요한 것과 도시정부 또한 해결하기 어려운 시행정

공용설비에 대한 방법으로 도시기초설비건설자금을 마련할 수 있게 되었다. 1993년 《중공중앙이사회주의시장경제체제의 문제에 대한 결정》에서 기초성 프로젝트 건설은 각 방면의 투자참여를 독려하고 받아들여야 한다고 제기하였고, 사회공익성 프로젝트 건설은 광범위한 사회각계의 자금을 필요로 한다고 하였다. 2002년 12월 건설부에서 발표한 《시정공용행정시장화정도의 가속화에 대한 의견》에서 경쟁기제를 필요로 하며, 정부특허경영제도를 건립하여 사회주의시장경제체제와 서로 합응 하는 시정공용행정시장체제를 가속화하라고 제기하였다. 2004년 3월 건설부가 발표한 《시정공용사업특허경영관리방법》에서 시정공용사업시장화를 가속화하고, 나아가 시정공용사업특허경영권 활동을 규범화하여 시장 감독을 강화하라고 발표하였다.

상술한 문건과 같이 2003년 8월 북경시인민정부가 《북경시정시기초설비경영방법》를 공포하였고, 2005년 12월 북경인민대표상무위원회에서 중화인민공화국 경내외의 기업과 기타 경제조직이 합법적으로 정부가 수여한 특허경영권을 취득하는 것이다. 일정기한과 규범 아래 도시기초설비를 경영함에 있어서 공공상품 혹은 서비스를 제공하는 것이다. 아래의 도시기초설비프로젝트는 특허경영을 할 수 있다. (1) 물, 가스, 열 공급, (2) 오수와 고체폐물처리, (3) 도시열차교통과 기차공공교통, (4) 시민정부가 확정한 기타 도시기초설비.

조례에서는 도시설비특허경영이 아래의 방식을 취한다. (1) 일정기한 내 도시기초설비프로젝트는 특허경영자가 투자건설 및 운영을 하게 하여 기한제 무상으로 정부와 교역하게 한다. (2) 일정기한 내 도시기초설비는 정부가 특허경영자운영을 하는 것이며 기한제무상으로 정부와 교역하게 한다. (3) 시민정부가 동의한 기타방식.

조례는 특허경영협약이 특허경영자가 아래의 방식을 취하도록 약속한다. (1) 제공한 공공상품 혹은 서비스비용에 대해 (2) 정부가 도시기초설비와 관련된 기타 개발경영수익을 수여한다. (3) 정부가 상응하는 보

상을 제공한다. (4) 시민정부가 동의한 기타방식.

조례는 또한 적은 이익이나 재정보상의 향유에 대한 프로젝트에서 특허경영협회 중 감면특허경영권비용을 감소 면제하기로 약속한다. 특허경영협회의 중 정부가 승인한 내용은 특허경영프로젝트와 관련된 토지를 사용하고, 도시기초설비의 제공 및 불필요한 중복성 경쟁프로젝트 건설을 방지하고, 합리적인 보상을 필요로 하며, 생산품 및 서비스의 정부취득을 포함한다. 하지만 정부는 상업리스크분담, 고정투자 상환율 및 법률 법규에서 금지하는 기타사항 등을 승인하지 않는다.

6. 대책과 전망

● 정책총체방향: 추자금융자본개혁을 계속 심화

비록 도시기초설비투자금융투자보급의 각 방면에서 개혁과정에 많은 문제가 있지만 중앙정부에서 각 지방정부까지 모두 점차 각 프로젝트의 개혁을 진행하고 있다.

북경은 수도로서 개혁방면에서 상대적으로 성실하지만 기타 도시의 행정 역시 살펴볼 필요가 있다. 최근 광주시 인민정부에서 나온 광주시 기초설비투자금융체제개혁지지방안은 실질적인 과학발전관을 관철하기 위해 해방 사상을 강화하며, 당면한 도시기초설비투자 중 존재하는 건설자금이 주로 재정성 투자와 은행대출, 투자방식의 단일화, 투자채무제가 완전하지 않은 문제 등에 의존한 것을 해결하며, 건전한 프로젝트 건설관리의 시장화기제를 건립하고, 도시건설의 다원화투자주체를 형성한다. 유효한 경쟁상황을 구성하고, 재정성 투자의 압력을 감소시킨다. 현재 진행 중인 우리 도시의 기초설비투자금융자체제 개혁을 강화하여 구체적인 방안을 이끌어낸다. 구체적인 방안 중에서 총체사상은 “체계적인 연구, 준비계획, 부서정리, 실시분포, 완만한 진행”의 사고로 도시기초설비영역의 우세한 자원을 집중시키며, 다소의 자산구조의 합리

화를 배양하며, 비교적 나은 경제의 효율과 영리능력을 보유한다. 채무, 권리를 일치시키고, 장기적으로 발전능력이 있는 전문성이 있는 기초설비건설투자재단을 마련한다. 특별히 투자주체를 배양함에 있어 “자주경영, 책임경영, 발전능력의 구비, 기업체 산업권”의 원칙에 따라서 먼저 수자원 및 쓰레기 처리, 지하철, 교통, 가스, 아시안게임촌 건설, “새로운 중추선” 건설 등의 7개 전문성기초설비건설투자집단을 조성한다. 또한 관련부문을 지정하여 점차 실질적인 관련 업무를 안배한다.

● 또 다른 주장 : 개혁에 대해 내정한 고려가 필요하다

새로운 공공관리이론의 출현에 따라 정부공공서비스의 시장화가 일종의 추세이며, 일정한도에서 정부가 사회의 치리를 해결하는 약이 되고 있다. 공공서비스의 시장화는 도시에서 기초설비의 건설과 경영을 실현하는 데에 집중된다. 정부재정자금의 부족을 만회하고 정부공공서비스의 효율 등의 방면에서 중요한 역할을 하도록 제기하지만, 정부가 광범위하게 주장하고 실천하고 있지만, 이러한 시장화의 사상과 방식을 다시 한 번 침착하게 사고하고 되돌아 볼 필요가 있다. ‘시장자본’의 영리본성은 시장화수단이 도시기초설비에서 경쟁성과 배타성을 증가하게 하며 원래 갖고 있는 공공물품의 속성을 저하시킨다. 또한 공공서비스설비의 존재가 개인영리의 수단으로 쓰이게 하는 위험도 있다. 또한 공익을 해칠 수 있다.

둘째, 시장화의 변화는 새로운 영역을 찾게 만든다. 한편으로 정부의 시장경제에 대한 정보부족으로 시장화과정에서 중국자본의 유실 혹은 정부투자자금의 증가를 일으킬 수 있다. 또 다른 한편 각 시장주체 역시 정보의 불균형으로 어떤 특정기업이 정부와 연결된 주체가 될 수 있다. 가장 권위 있는 정보는 쉽게 시장화과정에서 이익을 획득할 수 있다. 이것은 경쟁기제결핍 때문이다. 따라서 시장화는 부패의 원천이 될 수 있다.

셋째, 시장화는 사회자원의 낭비를 초래할 수 있다. 한편으로 시장화 기제의 비용모델이 부분적으로 공중이 도시설비의 사용조성설치에 대한 낭비를 감소할 수 있고 또 다른 한편으로는 시장화 이후 과도한 도시 기초설비건설 역시 자원낭비를 초래할 수 있다.

● 북경의 특수성에 대해 신중히 검토

북경은 수도로 개혁의 과정이 반드시 신중하게 검토되어야 한다. 이로 인한 이론탐구 역시 많으며, 또한 기타 성 및 도시 역시 응용된 BOT, TOT 등의 모델 등이 있다. 북경은 아주 적게 응용되니 이는 북경시기초설비건설 중 외자투입이 적인 원인 중의 하나가 아닐까.

개혁의 심중 검토와 더불어 북경시기초설비수준은 이미 상당히 높은 수준에 달하고 있으며 또한 올림픽 이후에는 더욱 높아질 것이다. 현재 직면한 주요한 임무는 어떻게 발전을 지향하며 수준향상을 이룰 것인가이며, 이는 단순한 대량투입 문제가 아니다. 이로 인해 구조화에 더욱 중점을 맞춰야 한다. 북경시기초설비발전목표를 보면 도로, 에너지, 수자원이 역시 중점 부분이며, 주거도시건설 및 환경수준을 제고하는 것도 나날이 중시해야 할 것이다. 관련정책 역시 필요로 한다.

● 입법이 점진적으로 증가하고 실시계획 및 이론 연구를 중시한다.

전 단계에서 투자금융자본개혁이 직면한 주요한 문제는 법률규범이 부족한 것이다. 국가건설부가 발표한 《시정공용업시장화과정의 가속화에 대한 의견》 과 《시정공용사업특허경영관리방법》에 따라 북경은 시민 정부가 발표한 《북경시도시기초설비특허경영방법》에서 인민대표대회가 통과시킨 《북경시도시기초설비특허경영조례》까지 입법화가 점차 증가하고 있다.

하지만 실제 세부적인 측면에서 더욱 강화되어 이 방면에서 근래에 이미 적지 않은 연구가 있었다. 예를 들어 전국정협위원 유영하가 제시하길: 우리나라 기초설비건설경영체제 시장화개혁의 진전에 따라 특별

히 “비공경제 36조”를 반포한 후, 국가가 끊임없이 정책을 늘려 민영자본참여와 도시기초설비건설을 받아들였다. 현재 전국에서 이미 상당부분 비공유기업으로 기초설비영역을 도입하고 있다. 다만 장기간에 거쳐 중국도시기초설비건설은 줄곧 정부 주도로 이루어졌음으로 국영기업의 관련정책이 아직도 많은 부분에서 머물러 있으며 관련된 실행세칙이 부족하여 실행효과에 영향을 끼치고 있다.

건의 사항: 1. 비공유기업경제참여와 도시기초설비건설의 실행 세칙을 제정한다. 기초설비 영역의 시장진입과 정책 환경 방면에서 비공유제기업에게 국영기업과 동등한 대우를 준다. 2. 민영기업의 투자환경을 개선하고 도시에 진입한 기초설비영역에서 비공유제기업의 신용정책을 넓히며, 장기기업채무권과 단기유자채권의 발행을 허락한다. 3. 민간상업회 혹은 민영기업이 전문적으로 기초설비영역의 산업투자자금과 자금관리회사에 투자하는 것을 허락한다.

(게재확정일 2008년 10월 30일)

주제어 : 도시기초설비, 도시기초설비건설, 기초설비투자금융자체제