

기본연구 2011-8

# 제주특별자치도 효율적 재정운용을 통한 재정건전화 방안

고철수 · 김동욱

2011. 6

제주발전연구원

# 발 간 사

제주특별자치도는 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법'이 제정·공포되면서 제주특별자치도를 국제자유도시로 발전시키는데 실질적으로 도움을 줄 수 있는 획기적인 규제완화와 중앙정부의 권한 이양 및 재정적 지원을 법률에 명시한다는 취지로 제정되었다.

그러나 재정자주권 확보에 큰 가시적인 성과를 나타내지 못하고 있고, 재정의 효율성 및 건전성에서 만족할만한 성과를 나타내지 못하고 있는 실정이다. 또한 지방재정의 압박은 점점 커지고 있는 상황이고 재정자립도는 전국 하위권 수준으로 나아지질 않고 있다.

특히 제주특별자치도의 자체수입은 전체예산대비 하향 감소 혹은 정체 상태로 가용재원은 줄어들고 있는 상황으로 지방재정의 압박은 점점 커지고 있는 상황이며, 일부 예산은 비효율적으로 운용되고 있어 새로운 재원을 발굴하는 것 이상으로 예산의 효율적인 관리는 재정건전성을 확보하는 중요한 요소라 할 수 있다.

본 연구는 제주특별자치도 출범 5년인 시점에 세출예산 등 운영상의 문제점 및 낭비적, 비효율적 요소를 도출하고, 향후 책임성 있고 생산적인 재정구조를 구축하기 위해서 효율적 재정운용을 통한 재정건전화 방안을 제시하여 정책에 반영된다면 뜻있는 일이라 할 것이다.

본 연구가 제주특별자치도 재정운용에 보탬이 되고 실질적인 정책에 반영하였으면 하는 바램이다. 연구를 위해 열과 성을 다해주신 연구진 여러분에게 감사의 말씀을 드린다.

2011년 6월

제주발전연구원장 양 영 오

# 결과의 요약

## 1. 연구의 필요성 및 목적

- 제주도는 기존의 법률인 ‘제주국제자유도시특별법’을 제주특별자치도 출범과 함께 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ (이하 ‘제주특별법’이라 함)이 제정·공포되었음
- 제주특별자치도를 국제자유도시로 발전시키는데 실질적으로 도움을 줄 수 있는 획기적인 규제완화와 중앙정부의 권한 이양 및 재정적 지원을 법률에 명시한다는 취지로 제주특별법이 제정되었음
- 그러나 이를 뒷받침할 법·제도적 기반이 실질적이지 못하고 정부의 의지가 불투명하여 재정자주권 확보에 큰 가시적인 성과를 나타내지 못하고 있음
- 특히 제주특별자치도의 자체수입은 전체예산 대비 하향 감소 혹은 정체 상태로 가용재원은 줄어들고 있는 상황으로 지방재정의 압박은 점점 커지고 있는 상황이나 일부 예산은 비효율적으로 운용되고 있음
- 새로운 재원을 발굴하는 것 이상으로 예산의 효율적인 관리는 재정건전성을 확보하는 중요한 요소가 될 수 있음
- 본 연구는 제주특별자치도 출범 5년인 시점에 세출예산 등 운영상의 문제점 및 낭비적, 비효율적 요소를 도출하고, 향후 책임성 있고 생산적인 재정 구조를 구축하기 위해서 효율적 재정운용을 통한 재정건전화 방안을 제시하고자 함

## 2. 연구 방법 및 주요 내용

- 기존의 관련 연구들을 토대로 제주특별자치도의 재정건전성을 증진시킬 수 있는 방안을 강구하고 이를 토대로 제주의 재정건전성을 도모함
- 제주특별자치도의 건전성, 효율성, 계획성의 3가지 부문으로 분류하고, 20개의 세부지표로 재정 분석을 실시함
- 본 연구를 위해 우선 지방재정운용에 관한 기존연구 및 지방재정운용 관련 제도를 검토하고 제주특별자치도 재정의 현황을 파악함. 또한 지방재정 전문가와의 인터뷰와 제주특별자치도 재정담당자의 인터뷰를 통해 지방재정 실태를 확인함
- 또한 국내의 지방재정 운용과 관련된 자료 및 사례 조사를 통해 제주특별자치도의 지방재정운용에 대한 정책대안을 도출함
- 문헌 연구 및 재정 분석을 통하여 제주특별자치도의 재정 환경적 특성과 재정 구조적 특성이 지방재정운용 및 관리에 어떻게 미치는가에 관한 연구로서 제주특별자치도의 재정현황을 분석하고, 분야별 재정특성을 분석하여 효율적인 재정건전화 방안을 도출하고 정책적 제안을 하였음
  - 제주특별자치도 재정 규모 및 구조 변화
  - 제주특별자치도 분야별 재정 특성 분석
  - 제주특별자치도 재정 운용 효율성 및 건전화 방안
  - 정책적 제언

### 3. 재정분석지표 분석결과

- 지역경제 및 경기둔화로 인해 지방세 수입의 증가가 낮기 때문에 의존재원의 증가가 제주특별자치도의 재정에 중요한 영향을 미치고 있다고 할 수 있기에 당분간 의존 재원을 어떻게 확보하느냐가 제주특별자치도 재정운영의 관건이 될 것임
- 특히 제주특별자치도의 자체수입은 전체예산대비 하향 감소 혹은 정체 상태로 가용재원은 줄어들고 있는 상황으로 지방재정의 압박은 점점 커지고 있는 상황이나 일부 예산은 비효율적으로 운용되고 있음
- 따라서 재정을 건전하고 효율성 있게 관리하여 재정력을 개선하는 것이 재정 확충 이상으로 중요함
- 전체적으로 제주특별자치도는 채무관리에 적극 노력하고 있으나 통합재정수지와 경상수지비율이 미흡하고 자체세입이 낮은 수준을 나타내어 재정건전성에 적극 노력할 것이 요구됨
- 세입확충 노력 부문의 재정효율성은 전반적으로 미흡한 수준을 보이는 가운데 세외수입채납액 축소 노력이 특히 부진하여 철저한 원인분석과 개선대책 마련이 요구됨
- 세출절감 노력 부문의 재정효율성은 업무추진비 절감 노력이 동종단체보다 양호하나 그 외 지표는 대부분 부진한 실적을 보이고 있음
- 재정계획성 분야는 정책사업투자비 비율이 양호한 수준이나 그 외 중기재정계획반영비율, 예산집행률, 투융자심사사업 예산편성비율 등이 모두 부진한 실적을 보이고 있으므로 계획적인 재정운영을 위한 적극적인 개선노력이 필요한 것으로 분석됨
- 특별행정기관 이관, 자치경찰제 시행, 중앙사무 권한 이양 등을 통해 중앙사무까지 수행하는 단일 광역행정체제이므로 동종단체라고 흔히 일컬어지는

일반도와 비교를 하는 것은 적합하지 않은 것으로 판단됨

- 타시도와의 비교보다는 '특별자치도'라는 행정체제에서 각 지표별로 재정 문제와 특성을 분석하고 개선방안을 모색함

## 4. 재정건전화 방안

### 1) 세입 측면

- 지방소비세 지방배분을 확대
  - 지방재정력 편차 조정을 위한 권역별 가중치 차등 배분시 “비수도권 도지역”의 가중치를 상향조정 추진(현행 300 → 조정 500%)
- 세외수입 증대를 위한 합리적인 조정방안 및 경영적 접근 필요
  - 제주특별자치도 개발공사의 제주특별자치도 배당금을 기부금 전환 검토
  - 직영관광지 입장료 수입 확대를 위하여 기업적 인센티브 경영기법 도입 필요
  - 일부 오름, 바다낚시 유료화 (연회원제도 도입)
  - 사용료·수수료(상수도/하수도 요금) 현실화
- 제주특별법의 세율조정권을 이용, 역외세원 발굴 지속적 추진
  - 항공기 정치장 및 국제선박 등록, 선박투자회사의 유치
- 최근 정부의 감세정책으로 인한 국세 감소에 따른 지방교부세의 감소의 가능성에도 대책을 세워야 할 것임
  - 현 보통교부세에 대하여는 보통교부세 총액의 3% 법정률화로 교부하는 현행제도를 유지하면서 「지방교부세법」에 따라 제주특별자치도에 대한

보통교부세를 산정할 경우 그 금액이 보통교부세 총액의 100분의 3을 초과하는 금액에 대하여는 추가 교부하도록 하거나 '최소 3% 이상 교부한다.'라는 식으로 시급히 특별법 제도 개선을 하여야 할 것임

- 제주도는 교부세 3% 법정률화 하기 전과 같이 '기준재정수요액'과 '기준재정수입액'을 산정하여 현 3% 배정액과의 비교, 그리고 특별자치도 도입으로 인한 권한이양 및 신규사업에 따른 새로운 추가 재원 필요성, 해군기지 유치에 따른 수용지역 지방세 감소, 1차산업의 비중이 높은 제주지역은 FTA 최대 피해 지역, 제주도가 국가 영해의 29%를 관할하는 활동에 대한 제도 및 재정지원 부족 등 상황 변화에 따른 교부세 상향 조정의 논리를 개발
- 제주특별자치도의 경우 4개 시군의 통합, 제주국제자유도시 육성, 특별자치도 추진 등으로 다양한 제도의 시범실시 지역인 점 등을 고려, 국고보조 사업에 대한 기준 보조율 인상지원 강화

## 2) 세출 측면

- 민간이전경비 예산항목 세목 구분을 명확히 하고 예산지원을 투명하고 합리적으로 운영함
- 민간경상보조 및 민간행사보조의 경우는 지자체에서 직접 추진할 수 없는 사업에 한하여 지원함
- 민간경상보조를 받는 단체를 공익성의 강약에 따라 3~4단계로 구분하여 지원을 차등화
- 사회단체보조금심의위원회의 실질적 운영 및 타 민간이전경비 관련 심의 위원회 제도 확대 적용
- 사회단체보조금을 받은 단체의 경우 다른 보조금의 중복지원 억제

- 철저하게 사후평가를 하고 평가 결과를 반영하는 시스템 구축
- 모든 사업을 시민편익과 사업의 필요성 및 시급성 관점에서 사업 우선 순위를 재조정하고 불필요한 사업을 엄격하게 제한하는 등의 세출예산 구조조정 추진
- 특히, 재량적 지출에 대한 지속적인 구조조정 추진

### **3) 지방채 건전관리 강화**

- 사전에 정해진 한도액을 초과하여 지방채를 발행하는 경우에 대해서는 보다 객관적이고 정량적인 재정지표를 적용하여 심사하고, 채무의 한 유형인 BTL(Built-Transfer-Lease)사업의 자제 및 철저한 심사
- 최근 급격하게 증가한 지방채무를 단계적으로 줄이기 위해서 순세계잉여금을 통한 감채기금 적립비중을 일정수준 인상하는 방안 검토

### **4) 재정준칙제도 도입 검토**

- 재정의 효율적 관리를 위해 지출상한선제(spending caps)와 PAYGO 같은 재정준칙의 도입 검토



# 목 차

I. 서 론 .....	1
1. 연구의 필요성 및 목적 .....	1
2. 선행연구 및 차별성 .....	2
3. 연구방법 및 주요 연구 내용 .....	4
II. 제주특별자치도 재정 현황 .....	5
1. 재정 규모 .....	5
2. 세입 현황 .....	7
3. 세출 현황 .....	20
4. 지방채 현황 .....	29
III. 제주특별자치도 분야별 재정특성 분석 .....	33
1. 재정분석지표 개요 .....	33
2. 제주 2009 회계연도 재정분석 결과 .....	38
3. 국내 재정건전화 우수 사례 .....	42
IV. 재정 건전화 방안 .....	48
1. 세입 측면 .....	48
2. 세출 측면 .....	51
3. 지방채 건전관리 강화 .....	54
4. 재정준칙제도 도입 검토 .....	55
V. 결론 및 제언 .....	57
참고문헌 .....	59
영문초록 .....	60

# 표 목 차

<표 1> 전국 및 제주 회계별 예산규모(총계 기준) .....	5
<표 2> 전국 및 제주 회계별 예산규모(순계 기준) .....	6
<표 3> 세입예산 구조별 재정규모 추이(순계) .....	8
<표 4> 2009 회계년도 시·도별 비과세·감면 현황 .....	12
<표 5> 지방세 징수 현황(최종예산 기준) .....	13
<표 6> 2010년 지방세 세목별 징수 비중 .....	14
<표 7> 2011년 시도별·세출구조별 순계예산규모 .....	22
<표 8> 2010/2011년도 전국 및 제주특별자치도 분야별 예산 .....	24
<표 9> 전국 및 제주 민간이전경비의 연도별 추이(최종예산, 순계 기준) ...	25
<표 10> 제주의 민간이전경비의 항목별·연도별 비중 및 추이 .....	26
<표 11> 시도별 GRDP 및 예산 대비 지방채 발행잔액 비율 .....	31
<표 12> 제주특별자치도 예산(일반+특별) 대비 채무 비중 추이 .....	31
<표 13> 지방채 발행잔액 및 GRDP 대비 비율 추이 .....	32
<표 14> 지방재정분석지표 분류기준 .....	35
<표 15> 2010년 지방재정분석지표 .....	36
<표 16> 2010년 지방재정분석 참고지표 산식 .....	37
<표 17> 일반현황 .....	38
<표 18> 제주특별자치도 재정분석 결과 .....	41

# I. 서론

## 1. 연구의 필요성 및 목적

- 제주도는 기존의 법률인 '제주국제자유도시특별법'을 제주특별자치도 출범과 함께 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법'(이하 '제주특별법'이라 함)이 제정·공포되었음
- 제주특별자치도를 국제자유도시로 발전시키는데 실질적으로 도움을 줄 수 있는 획기적인 규제완화와 중앙정부의 권한 이양 및 재정적 지원을 법률에 명시한다는 취지로 제주특별법이 제정되었음
- 그러나 이를 뒷받침할 법·제도적 기반이 실질적이지 못하고 정부의 의지가 불투명하여 재정자주권 확보에 큰 가시적인 성과를 나타내지 못하고 있음
- 4개 기초단체를 폐지하여 단일 광역자치단체의 제주특별자치도로 지정하면서, 도와 4개 시·군, 7개 특별지방행정기관과 자치경찰 신설 등 13개 기관의 예산을 최초로 통합하였지만 재정의 자율성 및 효율성 및 건전성에서 만족할 만한 성과를 나타내지 못하고 있음
- 그리고 2008년 1월부터 실시하고 있는 매칭펀드 형식의 기초노령연금제도 등 복지정책의 실현에 따른 지방재정의 압박은 점점 커지고 있는 상황이고 재정자립도는 전국 하위권 수준으로 나아지질 않고 있음
- 더군다나 최근 미국의 서브프라임 모기지 사태를 시작으로 2008년 하반기 이후 세계적인 금융위기로 인한 경제침체, 2008년 9월에 발표한 감세 세계개편안과 지방소비세 및 지방소득세 도입은 오히려 상대적 세입 증가를 저해하고 있음

- 특히 제주특별자치도의 자체수입은 전체예산대비 하향 감소 혹은 정체 상태로 가용재원은 줄어들고 있는 상황으로 지방재정의 압박은 점점 커지고 있는 상황이나 일부 예산은 비효율적으로 운용되고 있음
- 새로운 재원을 발굴하는 것 이상으로 예산의 효율적인 관리는 재정건전성을 확보하는 중요한 요소가 될 수 있음
- 본 연구는 제주특별자치도 출범 5년이 다가오는 시점에 세출예산 등 운영상의 문제점 및 낭비적, 비효율적 요소를 도출하고, 향후 책임성 있고 생산적인 재정구조를 구축하기 위해서 효율적 재정운용을 통한 재정건전화 방안을 제시하고자 함

## 2. 선행연구 및 차별성

- 고철수는 ‘제주지방 세수결함에 따른 제언’(JDI 포커스, 2010. 1)에서 제주자치도 재정분석을 통하여 세수확충 및 효율성 제고방안을 연구하였음
- 손희준은 제주도 정책세미나(2010. 10)에서 ‘제주특별자치도의 재원 확충 모형 구축을 위한 대응전략’이란 주제발표를 통해 재원확충방안을 연구하였음
- 김동욱은 제주특별자치도의회 지방재정연구회(2009. 4)가 주최한 세미나에서 ‘제주특별자치도의 세입구조 분석 및 재정책확충 방안’이란 주제를 가지고 세입구조 분석을 통한 재정책확충방안을 강구하였음
- 선행연구와의 차별성은 제주특별자치도 재정현황 분석을 통한 구체적 유용성을 분석하였으며, 제주특별자치도 분야별 재정분석지표를 활용하여 분석을 실시함

○ 또한 재정운용제도의 새로운 측면에서 정책적 건전화 방안을 제시하였고, 재정준칙제도 도입 등 기존에 도입되지 않은 건전화 방안을 제시함

○ 선행연구 현황과 선행연구와의 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		과제명	연구목적	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>고철수, “제주지방 세수 결함에 따른 제언”, 2010. 1.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방재정 위기에 따른 해결방안 모색</li> <li>재정정책을 수립함에 있어서 정책적 제언</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정분석</li> <li>세수 확충 및 효율성 제고 방안</li> </ul>
	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>손희준, “제주특별자치도의 재원 확충 모형 구축을 위한 대응전략”, 제주도 정책세미나, 2010. 10.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재원 확충 모형 구축</li> <li>구축에 따른 대응 전략 모색</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정분석</li> <li>재원 확충 방안 모색</li> </ul>
	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>김동욱, “제주특별자치도의 세입구조 분석 및 재정확충 방안”, 제주특별자치도의회 지방재정연구회, 2009. 4.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>제주 재정위기 해법 모색</li> <li>재정 확충 방안 제안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>세입구조 분석</li> <li>재정 확충 방안 강구</li> </ul>
본 연구		<ul style="list-style-type: none"> <li>지방재정에 따른 연구는 재정의 특성상 상황변화에 따라 다르게 나타나므로 재정의 운용을 제주의 상황에 적합한 대처방안을 강구함</li> <li>제주특별자치도 재정분석을 통한 구체적 유용성 분석을 실시함</li> <li>재정운용제도의 새로운 방안에 대한 정책적 대안을 제시함</li> </ul>		

### 3. 연구방법 및 주요 연구 내용

- 기존의 관련 연구들을 토대로 제주특별자치도의 재정건전성을 증진시킬 수 있는 방안을 강구하고 이를 토대로 제주의 재정건전성을 도모함
- 제주특별자치도의 건전성, 효율성, 계획성의 3가지 부문으로 분류하고 20개의 세부지표로 재정 분석을 실시함
- 본 연구를 위해 우선 지방재정운용에 관한 기존연구 및 지방재정운용 관련 제도를 검토하고 제주특별자치도 재정의 현황을 파악함. 또한 지방재정 전문가와의 인터뷰와 제주특별자치도 재정담당자의 인터뷰를 통해 지방재정 실태를 확인함
- 또한 국내의 지방재정 운용과 관련된 자료 및 사례 조사 및 미국의 PAYGO제도 등 재정준칙 제도 검토 등을 통해 제주특별자치도의 지방재정운용에 대한 정책적 대안을 도출함
- 문헌연구 및 재정분석을 통하여 제주특별자치도의 재정 환경적 특성과 재정 구조적 특성이 지방재정운용 및 관리에 어떻게 미치는가에 관한 연구로서 제주특별자치도의 재정현황을 분석하고, 분야별 재정특성을 분석하여 효율적인 재정건전화 방안을 도출하고 정책적 제안을 하려고 함.
  - 제주특별자치도 재정 규모 및 구조 변화
  - 제주특별자치도 분야별 재정특성 분석
  - 제주특별자치도 재정운용 효율성 및 건전화 방안
  - 정책적 제언

## II. 제주특별자치도 재정 현황

### 1. 재정 규모

#### 1) 총계 기준

- 2011년도 제주특별자치도 일반회계 및 특별회계를 합한 당초예산의 총 규모는 <표 1>에서 보듯이 총계기준 2조 8,532억원으로 2010년도 예산 2조 7,498억원 대비 3.76% 증가한 1,034억원이 증가한 규모임
- 2009년, 2010년 당초예산은 총계기준으로 전국평균 2.9%보다 낮은 2.0%였으나 2011년에는 전국평균 증가율 1.2%보다 높은 3.76%임
- 2010년 당초예산은 전국평균 2.9%보다 낮은 2.0%였으나 최종예산은 전국평균 -4.2%보다는 낮은 -2.0%의 감소 증가율을 보임

<표 1> 전국 및 제주 회계별 예산규모(총계 기준)

(단위 : 백만원, %)

회계별	2011		2010		2009		2008		2007	
	금액	전년 대비	금액	전년 대비	금액	전년 대비	금액	전년 대비	금액	
전국	당초 예산	185,466,977	1.2	183,226,045	2.9	178,102,665	10.5	161,202,128	12.2	143,720,971
	최종 예산	-	-	197,897,653	-4.2	206,545,648	11.0	186,088,769	12.8	165,002,017
제주	당초 예산	2,853,177	3.76	2,749,800	2.0	2,696,185	9.1	2,472,270	6.9	2,312,042
	최종 예산	-	-	2,856,625	-2.0	2,916,001	6.9	2,726,650	3.4	2,638,266

예산 : 일반회계+특별회계

자료 : 제주특별자치도 예산정보

- 2007년 본격적인 제주특별자치도 출범 직후의 당초예산 예산증가율은 전국 평균보다 일시적으로 높았으나 2008년부터 2010년까지 3년 동안은 계속해 전국 평균보다도 낮은 증가율을 보였으나 2011년에는 상승함

## 2) 순계 기준

- 2011년도 제주특별자치도 일반회계 및 특별회계를 합한 당초예산의 총 규모는 <표 2>에서 보듯이 순계기준으로 2조 7,287억원으로 2010년도 예산 2조 5,981억원 대비 1,306억원(5.0%) 증가한 규모임
- 2008년 이후 당초예산의 총 규모는 순계기준으로 전국평균보다 낮은 증가율을 보이다가 2011년에는 전국 평균보다 높은 증가율을 보임
- 최종예산 순계기준으로 제주의 예산규모는 전국 대비 1.8% 내외임

<표 2> 전국 및 제주 회계별 예산규모(순계 기준)

(단위 : 백만원)

회계별	2011		2010		2009		2008		2007	
	금액	전년 대비	금액	전년 대비	금액	전년 대비	금액	전년 대비	금액	
전국	당초 예산	141,039,291	0.8	139,856,494	1.7	137,534,905	10.1	124,966,562	11.6	111,986,422
	최종 예산 (A)	-	-	149,779,701	-4.4	156,702,876	8.5	144,453,561	12.8	128,036,585
제주	당초 예산	2,728,673	5.0	2,598,100	-0.1	2,601,068	9.8	2,369,078	7.6	2,202,202
	최종 예산 (B)	-	-	2,721,651	-2.9	2,802,107	7.6	2,605,259	6.9	2,437,370
B/A(%)				1.82		1.79		1.80		1.90

예산 : 일반회계+특별회계

자료 : 제주특별자치도 예산정보, 행정안전부 재정고



## 2. 세입 현황

### 1) 세입예산 구조별 재정규모

- 지방자치단체의 대표적 세입원으로는 지방세, 세외수입, 지방채를 위시하여 지방교부세, 국고보조금이 있는데, 이 가운데 지방세와 세외수입은 자주재원으로 구분되며, 지방교부세, 국고보조금은 의존재원으로 분류됨
- 자주재원이란 협의로 자치단체의 재원 가운데 지자체 고유의 자체수입을 뜻하고, 광의로는 지방교부세를 포함하기도 함
- 의존재원이란 지방자치단체의 재원 가운데 중앙정부에서 조력 받는 재원으로 지방교부세와 국고보조금이 핵심임
- 지방교부세는 의존재원 중핵으로서, 매년 지방단체의 지방재정 수입액을 측정해 그 금액이 기준 재정수요액에 못 미칠 경우에 중앙정부의 내국세 징수액 중 일정 비율을 지방정부의 부족한 재정을 보충하는 재원으로 자치단체의 세원불균등에 따른 재정능력의 격차를 국가가 조정하기 위해 설치한 세제임
- 국고보조금은 중앙정부의 정책의지가 담긴 어떤 특정한 목적의 사업을 위해서 지방자치단체에 이양·지출하는 재원을 뜻함
- 2010년 기준으로 세입목별 비중은 국고보조금 등(35.0%) > 지방교부세(29.2%) > 지방세(18.2%) > 세외수입(13.0%) > 지방채(4.7%) 순으로 중앙재원(국고보조금등+지방교부세)에 의존하는 비중이 전체의 60%가 넘어 의존도가 높은 실정임. 또한 자체수입(지방세 +세외수입)은 전체의 31% 수준에 불과함

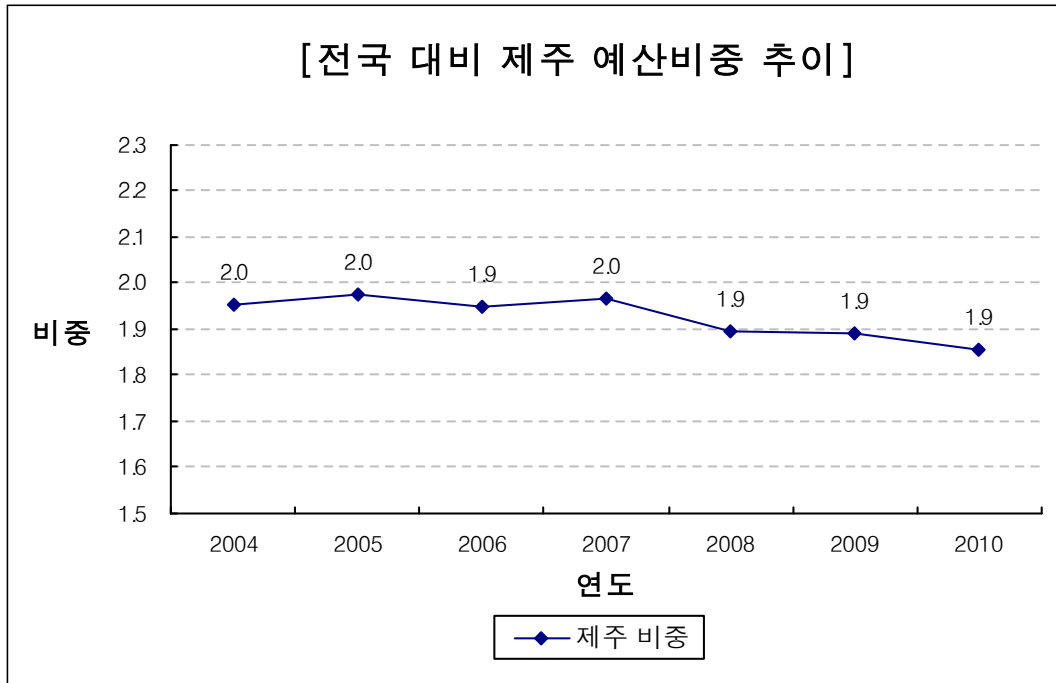
<표 3> 세입예산 구조별 재정규모 추이(순계)

(단위 : 백만원, %)

회 계 별		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
합 계	전 국	87,284,021	92,367,281	101,352,242	111,986,422	124,966,562	137,534,905	139,856,494
	제 주	1,704,535 (2.0)	1,823,996 (2.0)	1,976,135 (1.9)	2,202,202 (2.0)	2,369,078 (1.9)	2,601,068 (1.9)	2,598,100 (1.9)
[자체수입] (비중)	전 국	55,211,855 (63.3)	57,072,115 (61.8)	60,673,265 (59.9)	65,924,094 (58.9)	73,650,110 (58.9)	80,837,813 (58.8)	79,434,064 (56.8)
	제 주	804,906 (47.2)	844,419 (46.3)	781,387 (39.5)	704,600 (32.0)	756,759 (31.9)	798,598 (30.7)	809,763 (31.2)
지방세 수입 (비중)	전 국	31,983,413 (36.6)	33,695,211 (36.5)	35,275,077 (34.8)	38,073,172 (34.0)	43,549,735 (34.8)	47,067,020 (34.2)	47,878,513 (34.2)
	제 주	393,499 (23.1)	408,944 (22.4)	409,954 (20.7)	418,032 (19.0)	440,050 (18.6)	447,120 (17.2)	473,049 (18.2)
세의 수입 (비중)	전 국	23,228,442 (26.6)	23,376,904 (25.3)	25,398,188 (25.1)	27,850,921 (24.9)	30,100,375 (24.1)	33,770,793 (24.6)	31,555,551 (22.6)
	제 주	411,407 (24.1)	435,475 (23.9)	371,432 (18.8)	286,568 (13.0)	316,709 (13.4)	351,478 (13.5)	336,714 (13.0)
[의존재원] (비중)	전 국	29,403,121 (33.7)	32,485,980 (35.2)	37,355,749 (36.9)	42,567,287 (38.0)	47,819,484 (38.3)	53,008,484 (38.5)	55,251,039 (39.5)
	제 주	873,230 (51.2)	946,140 (51.9)	1,135,438 (57.5)	1,407,211 (63.9)	1,540,019 (65.0)	1,690,833 (65.0)	1,667,517 (64.2)
지방교부세 (비중)	전 국	12,693,887 (14.5)	17,204,689 (18.6)	19,317,726 (19.1)	21,408,298 (19.1)	24,129,629 (19.3)	26,508,107 (19.3)	25,550,511 (18.3)
	제 주	375,358 (22.0)	523,232 (28.7)	578,587 (29.3)	666,839 (30.3)	775,316 (32.7)	844,339 (32.5)	758,856 (29.2)
국고보조금 (비중)	전 국	16,709,234 (19.1)	15,281,290 (16.5)	18,038,022 (17.8)	21,158,990 (18.9)	23,689,855 (19.0)	26,500,377 (19.3)	29,700,528 (21.2)
	제 주	497,871 (29.2)	422,908 (23.2)	556,852 (28.2)	740,372 (33.6)	764,703 (32.3)	846,494 (32.5)	908,661 (35.0)
[지방채] (비중)	전 국	2,669,046 (3.1)	2,809,187 (3.0)	3,323,228 (3.3)	3,495,041 (3.1)	3,496,969 (2.8)	3,688,609 (2.7)	5,171,391 (3.7)
	제 주	26,400 (1.5)	33,436 (1.8)	59,310 (3.0)	90,390 (4.1)	72,300 (3.1)	111,637 (4.3)	120,820 (4.7)

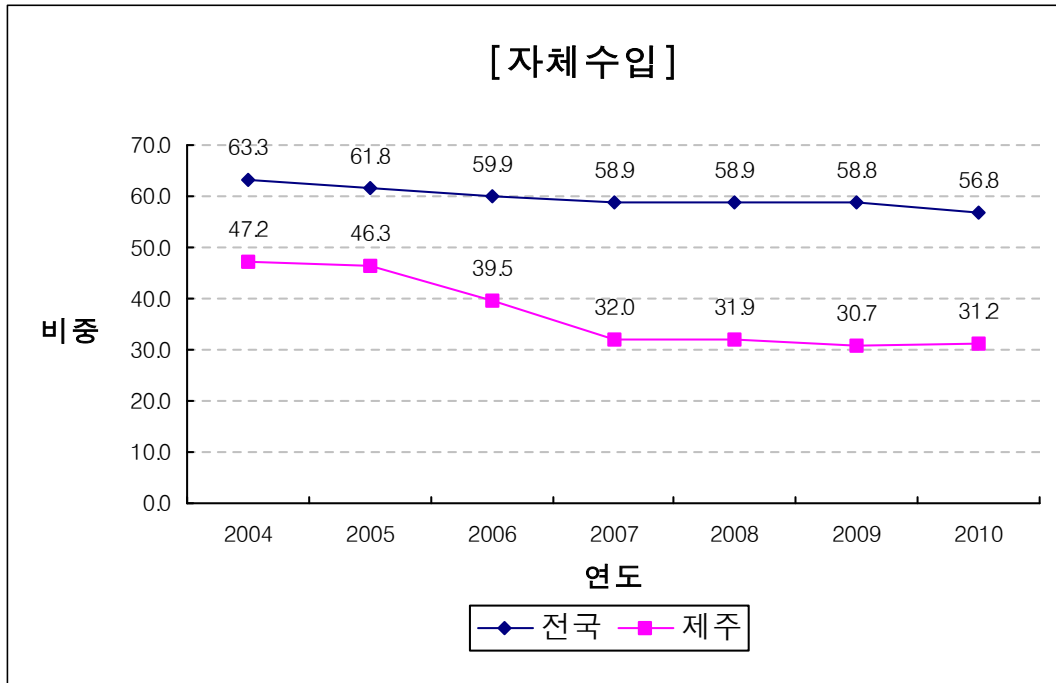
자료: 행정안전부 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

- 세입예산 전국 대비 제주 비중은 <표 3>에서 보듯이 2% 수준이나 특별자치도가 도입된 2007년 이후에는 2%를 약간 밑도는 1.9% 수준으로 특별자치도 도입으로 예산이 증가의 예상을 고려하면 타 시도보다는 예산 규모의 증가가 상대적으로 작음



#### 가. 자체수입

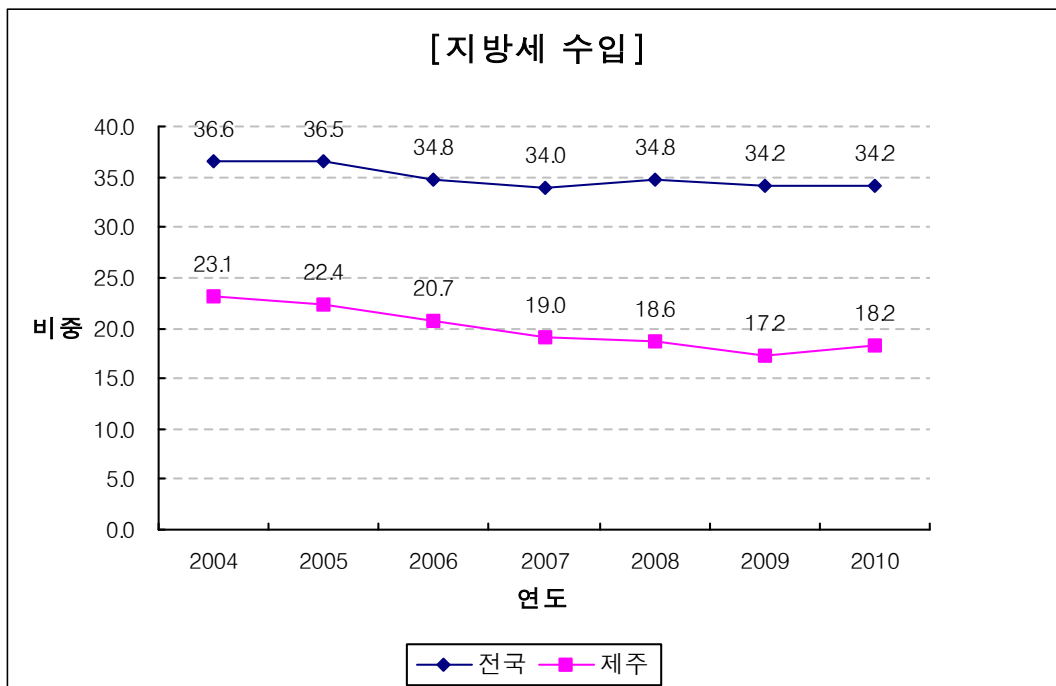
- 자체수입은 크게 지방세와 세외수입으로 구성되어 있는데 우리나라의 지방세의 구조는 비탄력적이고 영세하며 지역 간 불균형이 심한 편임
- 2011년도 제주특별자치도 지방세와 세외수입 등 자체수입의 비중은 31.2%로 전국 평균 56.8%에 비해 현저히 낮은 수준임
- 또한 자체수입의 전체예산 대비 비중을 보면 2006년 39.5%에서 특별자치도 도입년도인 2007년도에는 32.0%, 2008년도 31.9%, 2009년도 30.7%, 2010년도 31.2%로 하향 감소 및 정체 추세임



#### ① 지방세 수입

- 2004년~2010년까지 제주의 지방세 비중은 전국 평균에 비해 낮은 편이고 그 추이도 계속 감소하는 추세임
- 특별자치도 도입 후 일정 부분의 투자가 이루어지고 있으나 경제불황과 투자진흥지구 지정으로 인한 조세 감면 등 조세 인센티브 제도가 지방세 수입 증가율을 더디게 하고 있다고 사료됨
  - <표 4>에서 나타난 바와 같이 제주특별자치도의 비과세 감면액은 1,558억 원으로 지방세 부과액 대비 및 징수액 대비 비과세 및 감면비율은 27.3%로 전국에서 가장 높음
- 2010년부터 도입된 지방소비세 및 지방소득세의 비중이 각각 8.1%, 8.3%로 주요 세목이 됨

- 장기적으로는 지방세 수입의 증가가 있겠지만, 중·단기적으로는 타 시도  
에 비해 상대적으로 지방세 수입 증가폭이 더딜 것이라 예상됨
- 우리나라의 지방세의 구조는 비탄력적이고 영세하며 지역 간 불균형이 심  
한 편이지만 지방세목 중 제주특별자치도의 레저세 비중은 다른 세목에  
비해 상대적으로 높음



<표 4> 2009 회계년도 시·도별 비과세·감면 현황

(단위 : 억원, %)

시도별	부과액	징수액	비과세 감면액	부과액대비	징수액대비	순위
합 계	493,712	451,678	134,496	21.4	22.9	
서 울	129,398	119,227	36,130	21.8	23.3	11
부 산	29,906	27,397	7,128	19.2	20.6	12
대 구	17,725	15,734	5,467	23.6	25.8	3
인 천	25,655	23,601	8,483	24.8	26.4	2
광 주	10,808	9,761	3,150	22.6	24.4	6
대 전	10,985	10,001	3,369	23.5	25.2	4
울 산	11,464	10,602	2,382	17.2	18.3	15
경 기	131,378	119,059	36,435	21.7	23.4	9
강 원	11,784	10,650	3,256	21.6	23.4	10
충 북	11,715	10,949	3,361	22.3	23.5	8
충 남	19,655	17,935	5,562	22.1	23.7	7
전 북	11,824	10,913	3,676	23.7	25.2	5
전 남	13,899	12,883	2,886	17.2	18.3	16
경 북	21,840	20,018	4,600	17.4	18.7	14
경 남	31,231	28,801	7,053	18.4	19.7	13
제 주	4,444	4,146	1,558	27.3	27.3	1

자료 : 제주특별자치도 재정진단보고서, 2010.10.

<표 5> 지방세 징수 현황(최종예산 기준)

(단위 : 백만원)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010 *	2011 *
계 ( 전 국 )	35,004,797	38,275,077	40,705,367	45,088,991	47,067,020	47,878,513	
계 ( 제 주 )	399,012	413,244	418,032	444,750	447,120	473,049	500,144
취 득 세	76,742	81,026	76,704	76,570	70,768	56,777	109,873
등 록 세	60,528	71,725	64,300	67,855	63,584	51,964	3,966
면 허 세	785	820	831	968	846		
레 저 세	37,667	30,811	36,080	32,633	35,595	48,840	55,200
공동시설세	3,877	4,490	4,668	4,641	5,047	5,070	5,156
지역개발세	117	206	148	144	160		
지방교육세	61,042	62,770	64,752	63,335	64,043	65,371	68,709
주 민 세	31,860	34,999	43,747	40,948	42,409	2,906	3,090
지방소비세	-	-	-	-	-	38,500	49,600
지방소득세	-	-	-	-	-	39,277	39,741
사 업 소 세	2,691	2,920	3,120	3,306	3,598		
재 산 세	34,405	40,994	44,659	43,347	46,281	65,590	47,771
도시계획세	10,918	12,104	13,119	12,904	13,687		
자 동 차세	19,238	21,638	23,993	23,220	25,909	55,398	55,169
주 행 세	21,050	25,037	27,483	26,794	29,643		
담배소비세	33,452	37,005	36,135	36,005	38,010	39,300	38,770
도 축 세	1,246	1,334	1,464	1,519	1,366	-	-
종합토지세	△98	5	61	-	-	-	-
지난년도수입	5,601	5,861	5,830	5,861	6,174	6,186	5,280

\* : 당초예산 기준

<표 6> 2010년 지방세 세목별 징수 비중

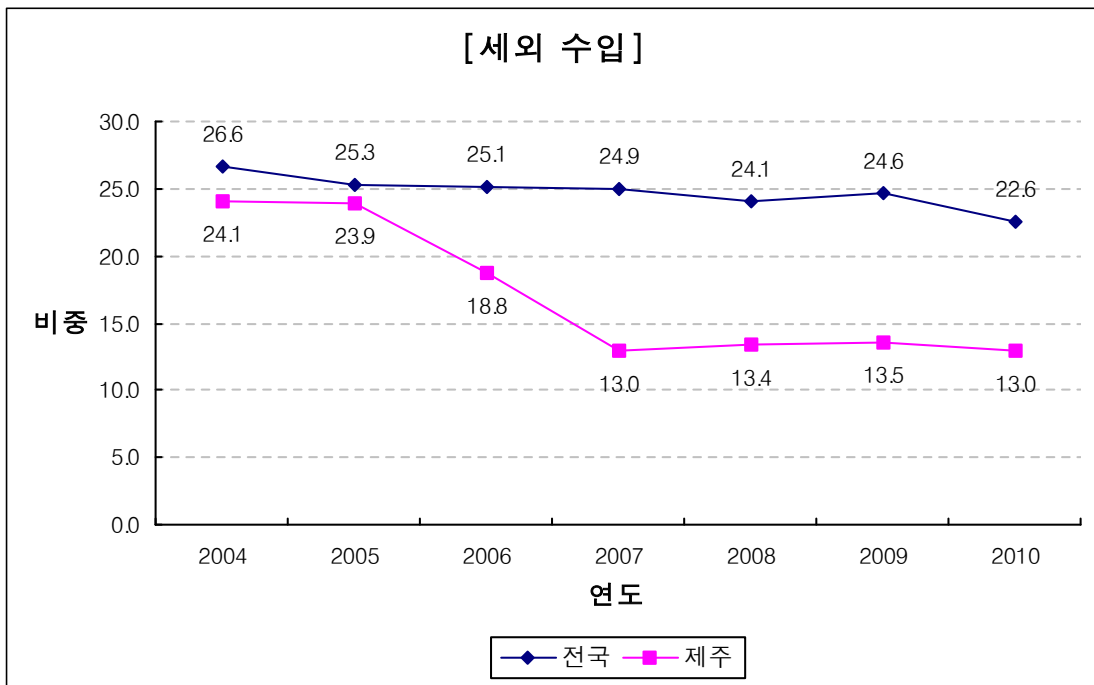
(단위 : 백만원)

구 분	전국		제주		전국 대비 비중(B/A)
	금액(A)	비중	금액(B)	비중	
합 계	47,878,513	100%	473,049	100%	
취 득 세	6,813,500	14.2%	56,777	12.0%	0.83%
등 록 세	7,184,100	15.1%	51,964	11.0%	0.007%
면 허 세	67,200				
레 저 세	970,000	2.0%	48,840	10.3%	5.04%
공 동 시 설 세	600,100	1.5%	5,070	1.1%	0.007%
지 역 개 발 세	80,900				
지 방 교 육 세	4,667,700	9.7%	65,371	13.8%	1.400%
주 민 세	1,682,000	3.5%	2,906	0.6%	0.173%
지 방 소 비 세	2,014,300	4.2%	38,500	8.1%	1.911%
지 방 소 득 세	6,552,100	13.7%	39,277	8.3%	1.400%
사 업 소 세					
재 산 세	5,415,300	16%	62,100	13.1%	0.008%
도 시 계 획 세	2,253,200				
자 동 차 세	2,979,000	12.4%	55,398	11.7%	0.009%
주 행 세	2,959,600				
담 배 소 비 세	2,913,900	6.1%	39,300	8.3%	1.349%
도 축 세	47,700	0.1%	1,400	0.3%	2.935%
종 합 토 지 세	-	-	-		
지난년도수입	677,400	1.4%	6,186	1.3%	0.913%



## ② 세외수입

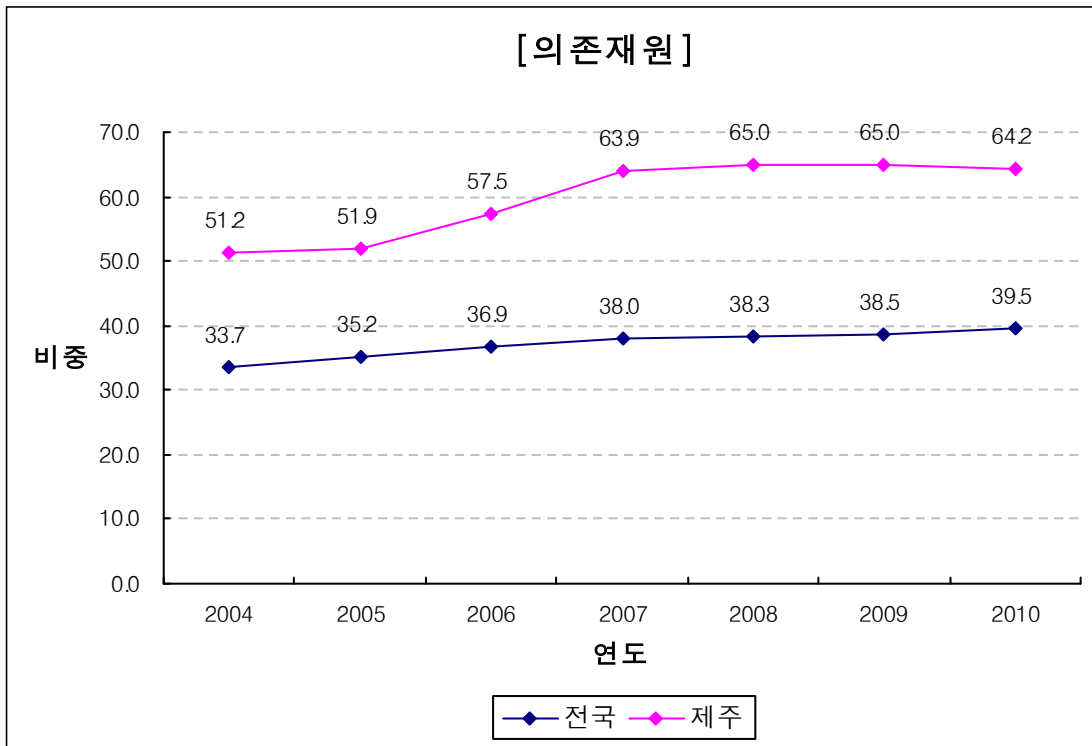
- 세외수입은 크게 경상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 구성됨
- 경상적 세외수입은 계속성과 안정성이 확보되고 매 회계연도마다 계속적으로 반복하여 조달되는 예측 가능한 수입임
  - 공공시설의 사용으로 인하여 얻는 편익에 대하여 보상으로 징수하는 사용료(도로사용료, 하천사용료, 시장사용료, 입장료 수입), 지방자치단체가 특정인에게 제공한 특정 사무에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부를 징수하는 수수료(쓰레기처리봉투 판매수입, 제증명 발급수수료, 인허가 수수료), 재산임대수입, 사업수입, 징수교부금수입, 이자수입 등이 있음
- 임시적 세외수입은 지방자치단체의 수입 중 불규칙적으로 발생한 수입임
  - 재산매각수입, 순세계잉여금, 이월금, 전입금, 예탁금 및 예수금, 용자금 원금수입, 부담금, 잡수입, 과년도수입 등이 있음



- 제주특별자치도 2011년 회계연도 세외수입은 4,075억원으로 2010년보다는 209억원(5.4%)이 증가하였음
- 제주의 세외수익 비중 추이는 2005년을 정점으로 급격히 낮아지다가 2007년부터는 정체 상태임

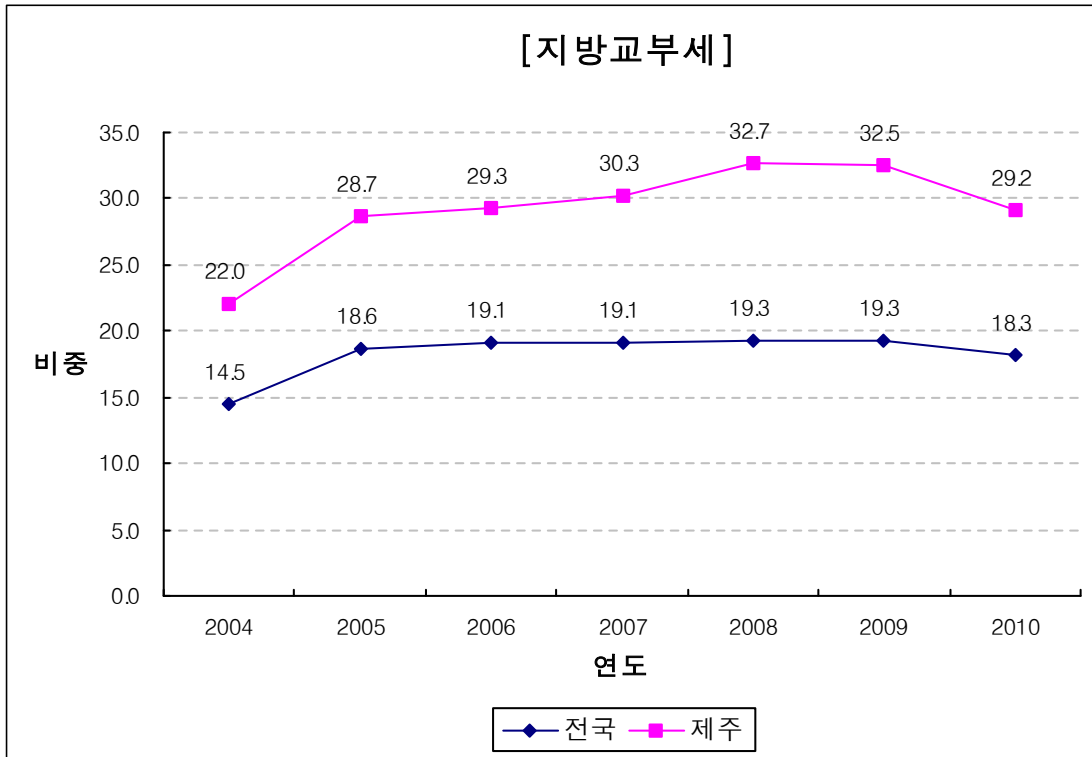
### 나. 의존재원

- 의존재원은 지방교부세와 국고보조금으로 구성되어 있음
- 의존재원의 예산대비 비중은 그림에서 보듯이 2007년도 63.9%, 2008년 65%, 2009년 65%, 2010년 64.2%로 2007년 이후의 비중 추이는 정체 상태임



## ① 지방교부세

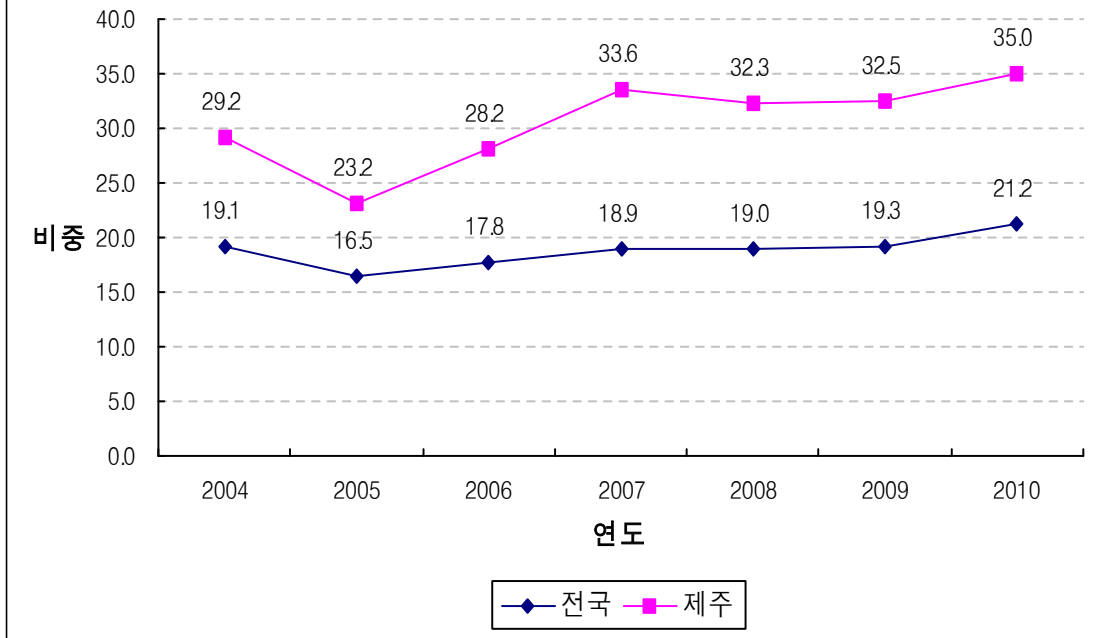
- 지방교부세 종류는 내국세 총액의 19.24%를 재원으로 하는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세와 종합부동산세를 재원으로 하는 부동산교부세의 네 종류로 구분
- 보통교부세는 내국세 총액의 19.24% 중 분권교부세 0.94%와 지방양여금 도로사업 보전분 8,500억원을 제외한 금액과 전년도 내국세 정산 금액을 포함한 교부세 총액의 96%에 해당하는 금액이 되고, 특별교부세는 나머지 4%에 해당하는 금액이 됨
- 지방교부세 중 보통교부세는 자치단체 재정여건에 따라 교부하고, 특별교부세는 보통교부세로 포착하지 못하는 지역현안수요, 시책사업과 재해대책 수요가 발생하는 경우에, 분권교부세는 국고보조사업을 이양 받은 자치단체에게, 부동산교부세는 부동산세제 개편에 따른 세수감소분을 기준으로 각각 교부하게 됨
- 2010년의 지방교부세 비중의 하락은 국가 경제불황과 지방소비세 도입에 따른 지방교부세 총재원의 감소로 인한 영향으로 파악됨
- 2011년도 지방교부세 총재원은 내국세 151조 3,632억원의 19.24%인 29조 1,223억원 중 분권교부세 재원인 내국세의 0.94%인 1조 4,228억원을 제외한 27조 6,995억원 중에서 지방양여금 폐지에 따른 도로사업 보전분 8,500억원을 제외한 26조 8,495억원의 4%인 1조 740억원이 특별교부세 재원이며, 나머지 96%인 25조 7,755억원이 재정부족 보전분 보통교부세 재원임
- 제주는 2011년 보통교부세 재원인 25조 7,755억원 중 3%인 7,730억원을 배정 받고, 분권교부세는 분권교부세 재원인 1조 4,228억원 중 320억원(2.25%)을 배정 받음



## ② 국고보조금

- 국고보조금은 지방교부세와는 달리 국세의 일정비율로 법정화 되어 있는 것이 아니라 중앙정부의 예산으로 편성되어 지출되고 있으며 정해진 '지출 목적 외에는 사용이 금지'되어 있으며 전체 사업비 중 일정비율을 지자체가 부담하는 것을 전제로 지원을 받음
- 미미하지만 지속적인 증가추세를 보이는 국고보조금은 사업자체도 중앙정부의 선호를 담고 공공성이 강한 사업에 보조가 많아 건축·시설투자 후에 지속적인 지방 운영비 투입이 불가피한 사업이 많아 지방재정에 어려움을 주는 사례도 있음

### [국고보조금]



### 3. 세출 현황

#### 1) 세출예산 구조별 재정규모

##### 가. 정책사업비

- 2008년에 사업별 예산제도 도입을 통해 자치단체별 정책이 부서별로 체계적으로 사업에 반영될 수 있도록 정책사업·단위사업·세부사업으로 구조화하여 예산이 편성되고 있음.
- 품목별 예산제도에서 사업별 예산제도의 변경으로, 기존의 분류방법인 '사업예산'이 '정책사업비' 개념으로 대체됨
- 자치단체에서 사업에 소요되는 직접적·간접적인 경비를 모두 포함한 예산으로 기존 품목별 예산에서 경상적경비로 편성되는 부분(일반운영비, 국내여비 등)과 예비비 등이 사업별 예산에서는 정책사업에 포함되고 있어 기존의 투자비 비중보다 높게 나타나고 있음.
- 2011년도 전국 16개 시·도 평균 정책사업 예산은 전체예산의 79.7%를 차지하고 있으며 이 중 지역개발을 위하여 자율적으로 추진하는 자체사업은 40.1%, 보조재원이 포함된 보조사업은 39.4%임.
- 제주특별자치도 2011년 예산은 <표 7>에서 보듯이 전국 평균보다 0.2% 높은 79.9%로 정책(투자)사업에 비중을 두어 예산운영이 되고 있으며, 보조사업이 전국 평균보다 10.6% 높은 50%를 나타내고 있는 반면, 자체사업은 전국 평균보다 10.6% 낮은 29.8%를 나타내고 있음

## 나. 행정운영경비

- 행정운영경비는 지방자치단체 행정조직 운영을 위한 인력운영비(총액인건비에 포함된 경비) 및 관서운영을 위한 기본경비로 기존의 품목별예산의 경상예산과 유사한 개념이나 일반운영비, 국내·외 여비 등이 정책사업에 포함되어 편성되므로 기존의 경상예산 비율보다는 낮게 나타나고 있음
- 전국 평균 행정운영경비 예산은 전체예산의 14.1%이고 제주는 15%임
- 상위단체로는 대전, 강원이 가장 높은 16.2%이며, 하위단체로는 경기 12.2%, 경남 13.2%로 낮은 비율을 나타내고 있음
- 따라서 관서운영경비 건축 운영 등 예산절감을 위해 노력이 필요함

## 다. 재무활동

- 재무활동 예산은 특정사업의 수행을 위하여 지정되지 아니한 보전적 이전 재원, 채무상환 등에 해당하는 예산으로 전국 16개 시·도 평균 재무활동 예산은 전체예산의 6.2%이고 제주는 5.2%임
- 상위단체로는 부산이 가장 높은 16.1%이며, 울산 9.3%, 광주 8.8%, 서울 8.7% 순이며, 하위단체로는 전남 1.4%, 충남 1.7%, 대전 2.6% 순임
- 제주특별자치도는 전국 평균보다 0.8% 낮은 4.3%로 해외채무 상환 완료 및 지방채 조기상환 등 지방채무 상환 노력으로 낮은 비율을 나타내고 있음

<표 7> 2011년 시도별·세출구조별 순계예산규모

(단위 : 백만원, %)

시·도별	합 계	정 책 사 업						행정운영경비		재무활동	
		소 계		자체사업		보조사업		구성비	구성비	구성비	구성비
		구성비	구성비	구성비	구성비						
<b>계</b>	<b>253,509,736</b>	<b>112,470,445</b>	<b>79.7%</b>	<b>56,970,177</b>	<b>40.4%</b>	<b>55,500,269</b>	<b>39.4%</b>	<b>19,847,995</b>	<b>14.1%</b>	<b>8,720,850</b>	<b>6.2%</b>
서울	40,015,808	17,275,500	76.0%	12,353,415	54.3%	4,922,084	21.6%	3,494,361	15.4%	1,970,448	8.7%
부산	13,581,268	5,592,499	70.0%	2,639,986	33.0%	2,952,513	37.0%	1,106,930	13.9%	1,289,340	16.1%
대구	9,896,623	4,322,472	77.5%	1,923,603	34.5%	2,398,869	43.0%	804,538	14.4%	447,141	8.0%
인천	12,970,505	5,861,506	82.5%	3,075,312	43.3%	2,786,193	39.2%	821,820	11.6%	425,674	6.0%
광주	5,587,347	2,422,989	76.6%	969,246	30.6%	1,453,742	45.9%	462,971	14.6%	278,399	8.8%
대전	5,369,886	2,407,255	81.3%	1,192,358	40.2%	1,214,897	41.0%	479,590	16.2%	75,786	2.6%
울산	4,348,659	1,872,952	75.7%	876,858	35.4%	996,095	40.2%	372,600	15.1%	230,154	9.3%
경기	46,234,023	20,583,262	80.2%	12,597,229	49.1%	7,986,033	31.1%	3,127,645	12.2%	1,939,854	7.6%
강원	12,319,134	5,482,223	80.2%	2,294,626	33.6%	3,187,598	46.6%	1,107,145	16.2%	247,542	3.6%
충북	10,249,949	4,643,995	82.8%	2,185,015	39.0%	2,458,981	43.9%	831,182	14.8%	130,776	2.3%
충남	14,994,948	6,860,239	84.3%	2,769,297	34.0%	4,090,942	50.3%	1,135,449	14.0%	139,021	1.7%
전북	13,994,845	6,377,055	83.7%	2,487,039	32.6%	3,890,016	51.1%	1,086,666	14.3%	154,069	2.0%
전남	17,336,667	7,911,237	83.9%	2,752,830	28.2%	5,158,407	54.7%	1,386,712	14.7%	127,481	1.4%
경북	20,682,235	9,189,956	80.0%	3,780,276	32.8%	5,409,679	47.1%	1,696,206	14.8%	606,118	5.3%
경남	21,019,455	9,487,597	82.3%	4,258,839	36.9%	5,228,758	45.3%	1,525,941	13.2%	518,320	4.5%
<b>제주</b>	<b>4,908,381</b>	<b>2,179,708</b>	<b>79.9%</b>	<b>814,247</b>	<b>29.8%</b>	<b>1,365,461</b>	<b>50.0%</b>	<b>408,239</b>	<b>15.0%</b>	<b>140,726</b>	<b>5.2%</b>



## 2) 세출예산 기능별 재정규모

- 2011년 전국의 기능별 세출규모는 사회복지(20.2%), 수송 및 교통(10.7%), 환경보호(10.7%), 일반공공행정(8.9%), 국토 및 지역개발(8.3%) 순임
- 2011년 제주의 기능별 세출규모는 <표 8>에서 보듯이 사회복지분야가 16.9%로 가장 크고, 농림해양수산 분야가 13.9%, 수송 및 교통 분야가 12.3%, 일반공공행정 분야가 11.2% 순임
- 2011년 제주의 세출예산의 주요 분야별 배분 내용은 <표 8>에서 보듯이 제주의 구성비 및 증감율과 전국대비 현황을 보여주고 있음

<표 8> 2010/2011년도 전국 및 제주특별자치도 분야별 예산

(단위 : 백만원, %)

분야별	제주					전국				
	2010	구성비	2011	구성비	증감률	2010	구성비	2011	구성비	증감률
합계	2,598,100	100%	2,728,673	100%	▲ 5.0	139,856,484	100%	141,039,291	100%	▲ 0.8
일반공공행정	279,793	10.8%	304,419	11.2%	▲ 7.7	11,961,970	8.6%	12,503,389	8.9%	▲ 4.5
공공질서및안전	118,648	4.6%	121,966	4.5%	▲ 2.8	2,175,794	1.6%	2,336,586	1.7%	▲ 7.4
교육	26,450	1.0%	27,909	1.0%	▲ 5.5	8,138,470	5.8%	9,014,334	6.4%	▲ 10.8
문화및관광	155,950	6.0%	139,655	5.1%	▼ 10.4	7,794,872	5.6%	6,987,203	5.0%	▼ 10.4
환경보호	214,472	8.3%	258,729	9.5%	▲ 20.6	14,902,588	10.7%	15,030,494	10.7%	▲ 0.9
사회복지	425,898	16.4%	461,979	16.9%	▲ 8.5	26,534,200	19.0%	28,463,223	20.2%	▲ 7.3
보건	27,477	1.1%	28,222	1.0%	▲ 2.7	2,225,035	1.6%	2,008,230	1.4%	▼ 9.7
농림해양수산	358,462	13.8%	380,415	13.9%	▲ 6.1	9,723,691	7.0%	9,794,386	6.9%	▲ 0.7
산업·중소기업	79,857	3.1%	81,934	3.0%	▲ 2.6	3,017,166	2.2%	3,043,706	2.2%	▲ 0.9
수송및교통	364,969	14.0%	335,952	12.3%	▼ 8.0	16,464,811	11.8%	15,111,799	10.7%	▼ 8.2
국토및지역개발	143,183	5.5%	158,755	5.8%	▲ 10.9	12,843,999	9.2%	11,638,466	8.3%	▼ 9.4
과학기술	400	0.0%	281	0.0%	▼ 29.7	437,481	0.3%	329,281	0.2%	▼ 24.7
예비비	22,936	0.9%	23,218	0.9%	▲ 1.2	2,196,404	1.6%	2,312,478	1.6%	▲ 5.3
기타	379,605	14.6%	408,239	15.0%	▲ 7.5	21,440,004	15.3%	22,465,716	15.9%	▲ 4.8

### 3) 민간이전경비

- 제주특별자치도 출범에 따른 재정수요는 지속적으로 증가하고 있으나 자체수입은 하향 감소 혹은 정체 상태로 재정의 압박은 점점 커지고 있는 상황임
- 특히 선심성·낭비성 경비로 지출될 우려가 높은 민간이전경비들이 비효율적 부실 예산집행의 진원지로 지목됨
- 제주의 민간이전경비(민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조, 민간위탁, 민간자본보조)의 예산대비 비중은 <표 9>에서 보듯이 전국평균보다 높은 편임

<표 9> 전국 및 제주 민간이전경비의 연도별 추이(최종예산, 순계 기준)

(단위: 백만원, %)

연도	예산순계			민간이전경비(4개항목) <sup>2)</sup>		민간이전경비(5개항목) <sup>3)</sup>	
	제주(A)	전국(B)	A/B	제주(C) 비중(C/A)	전국(D) 비중(D/B)	제주(E) 비중(E/A)	전국(F) 비중(F/B)
2006	2,124,590	115,472,172	1.84%	249,226	9,427,682	298,422	15,488,236
				11.73%	8.16%	14.05%	13.41%
2007	2,437,370	128,036,585	1.90%	327,088	10,875,310	390,089	18,306,651
				13.42%	8.49%	16.00%	14.30%
2008	2,605,259	144,453,561	1.80%	483,960	12,901,584	508,966	21,490,063
				18.58%	8.93%	19.54%	14.88%
2009	2,802,107	156,702,878	1.79%	463,600	14,162,343	489,059	23,441,746
				16.54%	9.04%	17.45%	14.96%
증가율 (06~09)	31.9%	35.7%		86.0%	50.2%	63.9%	51.4%
증가율 (07~09)	15.0%	22.4%		41.7%	30.2%	25.4%	28.1%

주 : 1) 최종예산, 순계기준(일반+특별회계)

2) 민간이전경비 4개 항목(민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조, 민간자본보조의 합입)

3) 민간이전경비 5개 항목(민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조, 민간자본보조, 민간위탁금의 합입)

자료 : 행정자치부 지방재정연감, 지방자치단체 예산개요

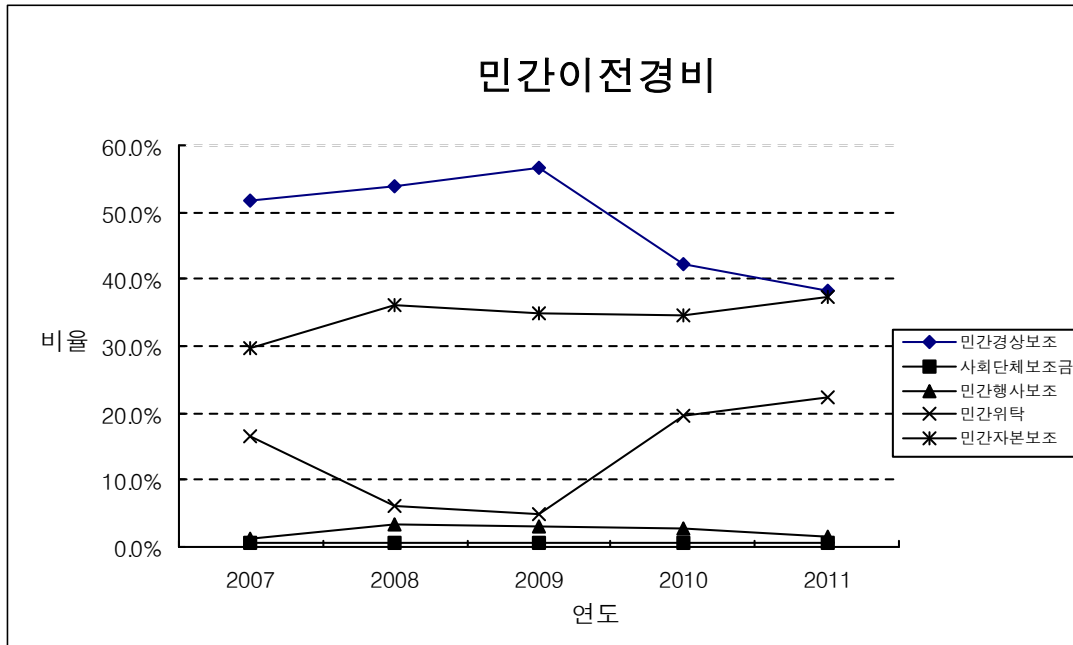
- 2007년부터 2011년까지 당초예산의 제주의 민간이전경비 세목의 비중을 중심으로 나열하면 <표 10>에서 보듯이 민간경상보조, 민간자본보조, 민간위탁, 민간행사보조, 사회단체보조금 순서임
- 항상 이슈가 되는 사회단체보조금의 증가율은 정체 또는 감소가 되고 있음
  - 사회단체보조금에 대한 심의와 관리도 필요하지만, 그 예산액보다도 훨씬 비중이 높은 다른 민간이전경비에 대한 관심이 필요함
- 민간이전경비의 세목 간에는 매우 유사한 성격이어서 예산 편성에 있어서 풍선효과가 나타남
  - 민간경상보조금은 줄어드는 추세이지만 민간위탁금은 늘어나는 추세임

**<표 10> 제주의 민간이전경비의 항목별 · 연도별 비중 및 추이**  
(당초예산, 순계 기준, 본청 기준)

(단위: 백만원, %)

연도	민간이전경비 (5개항목 합계)		민간경상 보조		사회단체 보조금		민간행사 보조		민간위탁		민간자본 보조	
	비율	비율	비율	비율	비율	비율	비율	비율	비율	비율	비율	
2007	383,418	100	198,087	51.7	2,722	0.7	4,982	1.3	63,414	16.5	114,213	29.8
2008	462,675	100	249,072	53.8	2,429	0.5	15,685	3.4	28,074	6.1	167,415	36.2
2009	500,404	100	282,570	56.5	2,740	0.6	15,502	3.1	24,680	4.9	174,912	34.9
2010	460,121	100	193,940	42.1	2,882	0.6	13,392	2.9	90,828	19.7	159,079	34.6
2011	490,344	100	187,930	38.3	2,885	0.6	7,658	1.6	109,013	22.2	182,858	37.3
증가율 07~09	27.9%											
평균				48.5		0.6		2.5		13.9		34.6

자료 : 제주특별자치도 예산공개정보

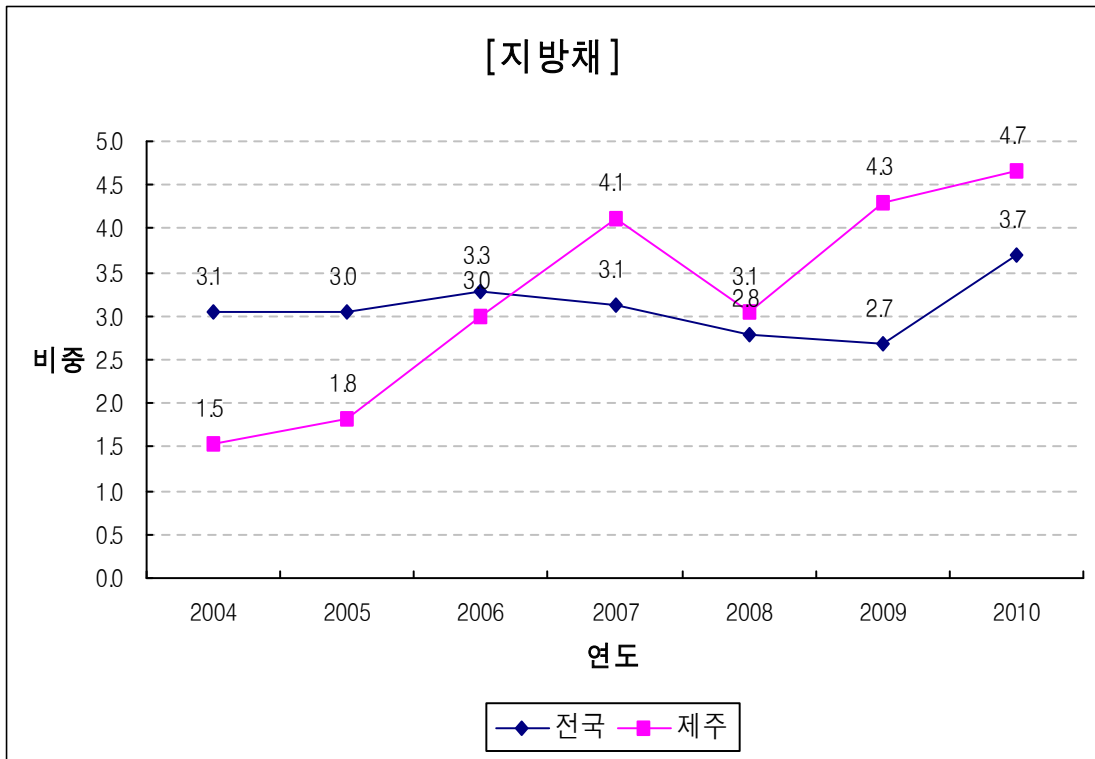


- 민간보조금의 편성과 관리에 대한 제도와 조례는 갖추어져 있지만 실질적 제도운영이 되지 못해 항상 비효율적 운영이라는 비판을 받음
- 민간위탁금의 경우 최초 위탁 및 재위탁 과정 및 절차에 대한 법적 제도화는 되어 있으나 실효성 있는 운영이 미흡하여 위탁과정에 대한 투명성과 공정성이 의심 받는 경우가 있음
  - 각 분야별로 심사기준이 별도로 마련되어 그 분야의 전문성과 수탁자의 적격성을 검증하여야 하나 그러한 기준이 없음
- 한번 보조금을 지급하면 관례적으로 계속 지원하는 경우가 대부분임
  - 도정 주요 시책과의 관련성, 사업의 성과, 여건 변화 등을 충분히 고려하지 않음

- 유력자 등의 보이지 않는 힘이 작용하여 위탁이나 보조금을 받아 효율적이고 체계적으로 운영하지 못하고 프로그램을 부실하게 운영하는 사례 발생 가능
- 민간위탁금과 민간경상보조 또는 민간행사보조의 세목 구분이 명확하지 않고 서로 혼재되어 있음
  - 민간이전경비 세목별 추세 분석이나 지자체간 비교 가능성 저해
- 사회단체보조금에 비해 사회단체에 대한 민간경상보조와 민간행사보조의 규모 과다

#### 4. 지방채 현황

- 세입예산의 지방채 비중은 그림에서 보듯이 2007년 이전에는 전국 평균 보다는 낮았지만 2007년 이후로는 전국 평균보다 높은 비중을 차지하고 있음



- 제주도의 채무 잔액은 2004년 말 6천873억원에서 점차 해외발행 채권을 상환하면서 2007년말 5천298억원으로 감소되었으나
- 국내 경제침체 및 정부의 감세정책에 따른 지방교부세 감소분 등 세입결함을 보전하기 위하여 1,000여억원 이상 초과 발행으로 제주특별자치도의 2009년도 말 누적 지방채 채무액은 7,432억원으로 갑자기 상승함

- 당초예산(일반+특별) 대비 채무비율이 28.6%으로 전국 평균 18.6%보다 10%를 초과하고 있음
  - 이는 제주특별자치도의 2009년도 누적 지방채 채무액은 타 지방자치단체와 비교할 때 예산규모에 비해 많은 편으로 중·장기적으로 지방재정 경직성 심화 우려에 대한 대책 마련이 필요함
  - <표 11>에서 보듯이 2009년도의 예산대비 채무비율이 30%에 근접한 것은 경제를 살리기 위해 정부 권고에 따라 예외적으로 지방채를 추가 발행한 데 따른 일시적 현상이라고 강조하지만 향후 세입여건을 감안할 때 채무상환으로 인한 현안사업에 상당한 영향을 줄 수 있다고 할 수 있음



<표 11> 시도별 GRDP 및 예산 대비 지방채 발행잔액 비율

(단위 : 억원)

구 분	2009년말 발행잔액	GRDP	GRDP 대비	2009		2009	
				최종예산	최종예산 대비	당초예산	당초예산 대비
<b>총 계</b>	<b>255,531</b>	<b>10,660,837</b>	<b>2.4</b>	<b>1,567,029</b>	<b>16.3</b>	<b>1,375,349</b>	<b>18.6</b>
서울특별시	30,963	2,574,363	1.2	261,682	11.8	227,095	13.6
부산광역시	27,217	558,508	4.9	88,194	30.9	75,064	36.3
대구광역시	20,531	329,170	6.2	55,418	37.0	49,554	41.4
인천광역시	24,774	497,016	5.0	82,299	30.1	68,336	36.3
광주광역시	8,098	224,049	3.6	34,250	23.6	28,092	28.8
대전광역시	6,057	244,049	2.5	32,565	18.6	26,821	22.6
울산광역시	6,201	503,642	1.2	28,499	21.8	30,062	20.6
경 기 도	38,917	2,116,930	1.8	298,851	13.0	268,970	14.5
강 원 도	13,127	275,835	4.8	77,913	16.8	66,458	19.8
충 청 북 도	6,719	316,826	2.1	59,503	11.3	50,993	13.2
충 청 남 도	12,644	657,597	1.9	84,834	14.9	77,485	16.3
전 라 북 도	10,175	320,176	3.2	80,481	12.6	71,965	14.1
전 라 남 도	12,262	504,620	2.4	109,930	11.2	92,852	13.2
경 상 북 도	14,054	691,854	2.0	122,236	11.5	101,613	13.8
경 상 남 도	16,360	754,920	2.2	122,352	13.4	113,979	14.4
제 주 도	7,432	94,776	7.8	28,021	26.5	26,011	28.6

<표 12> 제주특별자치도 예산(일반+특별) 대비 채무 비중 추이

(단위 : 억원)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010
예산 합계	18,240	19,761	22,022	23,691	26,011	25,981
지방채 잔액	6,525	6,465	5,298	5,476	7,432	?
비중	35.8%	32.8%	24.1%	23.2%	28.6%	

<표 13> 지방채 발행잔액 및 GRDP 대비 비율 추이

(억원, %)

구분	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	발행 잔액	발행 잔액/ GRDP	발행 잔액	발행 잔액/ GRDP	발행 잔액	발행 잔액/ GRDP	발행 잔액	발행 잔액/ GRDP	발행 잔액	발행 잔액/ GRDP	발행 잔액	발행 잔액/ GRDP
제 주	6,873	9.4	6,525	8.5	6,465	8.5	5,298	6.6	5,476	6.8	7,432	7.8
강 원	8,717	4.0	9,322	4.2	9,747	4.1	10,031	4.0	9,671	3.8	13,127	4.8
충 북	3,027	1.2	3,399	1.3	3,546	1.3	4,006	1.4	4,458	1.6	6,719	2.1
충 남	5,308	1.2	6,127	1.3	5,521	1.1	5,817	1.1	8,154	1.5	12,644	1.9
전 북	6,747	2.8	7,072	2.9	7,474	2.8	7,982	2.9	8,194	2.9	10,175	3.2
전 남	7,672	2.0	6,013	1.5	6,506	1.6	6,493	1.5	7,228	1.7	12,262	2.4
경 북	10,505	1.9	10,064	1.7	10,639	1.9	10,351	1.8	9,900	1.7	14,054	2.0
경 남	9,272	1.8	9,669	1.8	11,878	2.1	12,339	2.0	12,692	2.0	16,360	2.2
합 계	58,121	3.0	58,191	2.9	61,776	2.9	62,317	2.7	65,773	2.8	92,773	3.3

자료 : '제주지역 재정현황과 과제' 한국은행 제주본부, 2009. 10

- 2009년말 현재 자치도 지방채 발행잔액은 <표 13>에서 보듯이 7,432억원으로 충북(6,719억원) 다음으로 적은 수준이나 GRDP 대비 비율은 7.8%로 경기도를 제외한 도지역 평균 3.3%보다 훨씬 높고, 가장 높은 수준임
- 미국 지방정부에서 나타나고 있는 심각한 재정위기 상태에 있는 지방자치단체는 아직 없다고 볼 수 있으나 몇몇 지방자치단체는 재정위기<sup>1)</sup> 초기 단계인 재정압박상태에 있다고 볼 수 있음

1) 미국의 경우 넓은 의미의 재정위기(fiscal crisis)와 관련하여 유사한 용어로서 재정압박(fiscal stress), 재정고통(fiscal distress), 재정비상사태(fiscal emergency), 재정파산(fiscal bankruptcy)의 용어가 사용되고 있다. 재정압박은 재정고통과 거의 동의어로 혼용하여 사용되기도 한다. 회복가능 여부는 재정압박, 재정비상사태, 재정파산의 순으로 높다고 볼 수 있다 (김동욱, 2009).

### Ⅲ. 제주특별자치도 분야별 재정특성 분석

#### 1. 재정분석지표 개요

##### 1) 지방재정분석 제도

- 행정안전부는 지방재정 운영결과에 대한 정례적인 분석 공개를 통해 지방 재정운영의 건전성, 효율성, 책임성 확보와 재정위기의 사전 예방을 목적으로 지방재정분석제도를 도입
- 재정건전성과 효율성이 현저히 떨어지는 자치단체에 대해 재정진단을 실시하고, 건전화 계획수립 및 이행평가를 통해 미흡단체의 재정여건 개선을 위한 실질적 지원 기능으로서 역할
  - 지방자치단체 재정분석·진단 역량 강화에 기여
  - 재정분석결과에 대한 분야별, 지표별 재정운용방향과 개선전략 제시
- 지방재정분석제도는 자치단체의 재정상태와 운영실태 및 성과를 객관적인 재정·통계자료를 토대로 종합점검·분석·평가함으로써 지방재정의 건전성, 안정성, 효율성, 투명성을 높이고 자치단체 재정확충 및 예산절감의 노력을 진작시키는데 그 목적을 두고 있음
- 행정안전부는 1998년부터 10개의 분석지표를 활용하여 재정운영결과를 분석·공개하였음
  - 2005년 지방분석제도를 혁신적으로 확대 개편한 후 분석방법을 지속적으로 개선하였고, 2008년도에는 광역단체 주관으로 자체 재정분석을 실시하고 있음

- 2010년에는 재정건전성, 재정효율성, 재정계획성 분야에 걸쳐 20개 재정분석지표를 개발하고 종합점수 및 등급화를 공개하는 한편, 재정분석 결과의 활용도를 제고하는 방안을 마련하여 실시
  - 지방재정분석지표 체계 재구성: 분석지표 20개, 참고지표 6개
    - 재정건전성분야: 통합재정수지비율, 채무잔액지수, 자체세입비율 등
    - 재정효율성분야: 지방세 징수율 제고 노력도, 인건비 절감 노력도 등
    - 재정계획성분야: 중기재정계획반영비율, 정책사업투자비비율 등
  - 재정효율성지표(세입확충노력도: 5개 지표, 세출절감노력도: 5개 지표)를 대상으로 재정분석 결과를 지방교부세 배분과 연계운영
  - 자치단체유형화 개선을 통해 유사단체 재정 비교분석을 강화
  - 재정건전성/효율성/계획성 분야별 점수를 종합 점수화하고 이를 등급화 (광역: 3등급, 기초: 5등급)하여 재정분석 결과를 공개

## 2) 분석지표 분류기준

- 재정분석지표는 분석 목적과 정보의 활용도를 고려하여 건전성·효율성·계획성 분야로 구분하고, 각 분야별로 분석내용에 따라 다시 세부적으로 구분
- 재정의 건전성은 현재 및 중장기적 관점에서 건전재정원칙에 입각한 재정상태를 나타내는 지표로서 재정수지, 채무관리, 재정력 관점으로 구분하여 구성
  - 재정수지 지표: 통합재정수지비율, 경상수지비율
  - 채무관리 지표: 채무규모 수준 및 채무상환능력지표
  - 재정력 지표: 지방세, 세외수입 등 자체세입기반지표

- 재정의 효율성은 재정운용 노력도를 나타내는 지표로서 세출절감과 세입 확충노력으로 구분하여 구성
  - 세출절감지표: 인건비, 지방의회경비, 행사축제경비 등 절감 등
  - 세입확충지표: 지방세 징수율, 세외수입 확충, 체납액 축소 등
  
- 재정의 계획성은 계획과 예산의 연계, 예산집행실적 등을 판단하기 위한 지표로 구성
  - 중기재정계획의 예산반영, 예산현액대비집행실적, 정책사업비의 집행실적 등 관련 지표
  
- 종합적인 재정분석지표 분류기준은 다음과 같음

**<표 14> 지방재정분석지표 분류기준**

분석분야	건전성	효율성	계획성
분석내용	재정수지 부채관리 재정능력	세입확충 세출절감	예산집행실적 계획과 예산 연계 투자계획운영

### 3) 2010년도 지방재정분석지표

#### 가. 2010년 지방재정분석지표

<표 15> 2010년 지방재정분석지표

분야	재정분석지표	분석기간	대상회계	점수산정 방법		비고	
				광역	기초		
재정건전성 (재정상태)	1. 통합재정수지비율	단년도	통합회계	G	Z	국제기준	
	2. 경상수지비율	단년도	통합회계	G	Z	복식부기	
	3. 지방채무잔액지수	단년도	통합회계	G	Z		
	4. 지방채무상환비비율	과거4년 미래4년	통합회계	G	Z		
	5. 장래세대부담비율	단년도	통합회계	G	Z	복식부기	
	6. 자체세입비율	2년	일반회계	G	Z		
6-1. 자체세입증감률	G			Z			
재정 효율성	세입	7. 지방세징수율 제고	2년	일반회계	G	Z	보통 교부세 연계
		8. 지방세체납액 축소	2년	일반회계	G	Z	
		9. 경상세외수입 확충	4년	일반회계	G	Z	
		10. 세외수입체납액 축소	2년	일반회계	G	Z	
		11. 탄력세율 적용	단년도	일반회계	G	Z	
	세출	12. 인건비 절감	단년도	일반회계 기타특회	G	Z	
		13. 지방의회경비 절감	단년도	일반회계 기타특회	G	Z	
		14. 업무추진비 절감	단년도	일반회계 기타특회	G	Z	
		15. 행사축제경비 절감	2년	일반회계 기타특회	G	Z	
		16. 민간이전경비 절감	2년	일반회계 기타특회	G	Z	
재정계획성	17. 중기재정계획반영비율	단년도	일반회계 기타특회 공기업특회	O	O		
	18. 예산집행률	단년도	일반회계 기타특회 공기업특회	O	O		
	19. 정책사업투자비비율	단년도	일반회계 기타특회 공기업특회	O	Z	사업예산	
	20. 투융자심사사업 예산편성 비율	단년도	일반회계 기타특회 공기업특회	O	O		

- 주 : 1) 통합회계 : 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계, 기금  
 2) Z 표시는 표준점수(Z-score)를 의미함  
 3) G, O 표시는 각각 등급제(통계기준에 의한 등구간 등급화), 선형적/이론적 등급제를 의미함

나. 2010년 지방재정분석 참고지표 산식

<표 16> 2010년 지방재정분석 참고지표 산식

분야	재정분석지표	산식	
재정건전성 (재정상태)	1. 통합재정수지비율	(세입-지출맞순융자)x100	
	2. 경상수지비율	(경상비용/경상수익)x100	
	3. 지방채무잔액지수	(지방채무잔액/일반재원결산액)x100	
	4. 지방채무상환비율	(과거4년+미래4년간 평균순지방비 채무상환/과거4년+미래4년간 평균 일반재원결산액)x100	
	5. 장래세대부담비율	(부채총계/유형고정자산)x100	
	6. 자체세입비율	(자체세입 실제수납액/세입결산액)x100	
6-1. 자체세입증감률	{(2009년 자체수입 실제수납액-2008년 자체세입 실제수납액)/2008년 자체세입 실제수납액}x100		
재정 효율성	세 입	7. 지방세징수율 제고	(2009년도 지방세징수율/2008년도 지방세징수율)
		8. 지방세체납액 축소	{1-(2009년도말 지방세 체납누계액/2008년도말 지방세 체납누계액)}
		9. 경상세외수입 확충	(2009년 기준 최근 3년간 경상세외수입 평균징수액/2008년도 기준 경상세외수입 평균징수액)
		10. 세외수입체납액 축소	{1-(2009년도말 세외수입 체납누계액/2008년도말 세외수입 체납누계액)}
		11. 탄력세율 적용	2009년도 해당자치단체의 적용세율로 징수한 해당세목의 과세총액
	세 출	12. 인건비 절감	{1-(2009년도 인건비 결산액/2009년도 총액인건비 기준액)} *소방직 인건비는 제외
		13. 지방의회경비 절감	{1-(2009년도 지방의회경비 결산액/2009년도 지방의회경비 기준액)} * 국외경비, 의정운영공동경비, 기관운영업무추진비 3개 과목 해당
		14. 업무추진비 절감	{1-(2009년도 업무추진비 결산액/2009년도 업무추진비 기준액)} * 기관운영업무추진비, 시책추진업무추진비
		15. 행사축제경비 절감	{1-(2009년도 행사축제경비비율 결산액/2008년도 행사축제경비비율 기준액)}
		16. 민간이전경비 절감	{1-(2009년도 민간이전경비비율 결산액/2008년도 민간이전경비비율 기준액)}
		재정계획성	17. 중기재정계획반영 비율
18. 예산집행률	(세출결산액/예산현액)x100		
19. 정책사업투자비율	(투자지출액/정책사업비 결산액)x100		
20. 투융자심사사업 예산편성비율	(2009년도 투융자심사를 받은 사업의 2010년 실제 예산편성액 x (2009년도 투융자심사를 받은 사업의 2010년 예산편성 계획액 x 70%) + (2009년도 투융자심사를 받은 사업의 2010년 실제 예산편성건수 x (2009년도 투융자심사를 받은 사업의 2010년 예산편성 계획건수 x 30%))		

## 2. 제주 2009 회계연도 재정분석 결과2)

### 1) 일반현황

<표 17> 일반현황

인구(명)	면적(km <sup>2</sup> )	재정규모(백만원)			GRDP (10억원)	재정자립도 (%)	재정력 지수
		총규모	일반회계	특별회계			
562,663	1,848.72	3,050,033	2,568,305	481,728	8,959.1	24.0	-

- 2007년도 보통교부세 3% 법정률화 된 이후 행안부에서는 제주특별자치도의 재정력지수 산정은 안하고 있음
- 재정자립도는 <표 17>에서 보듯이 24%로 최하위 수준임

### 2) 제주특별자치도 재정분석 결과

#### 가. 재정건전성 분석

- 통합재정수지가 전년도에 비해 다소 큰 폭으로 감소했는데 이는 수입에 비해 지출의 증가폭이 크게 나타났음을 의미함
- 통합재정수지적자가 발생하는 주 원인은 자체세입의 축소와 용자지출의 확대에 파악되는 바 현재는 이 부족분을 지방채발행 등으로 보전하고 있으나 보다 안정적 운영을 위해 자체세입기반을 확대할 필요가 있음

- '08년도 수입 2,442,049백만원 → 지출 2,384,375백만원

'09년도 수입 2,416,381백만원 → 지출 2,886,789백만원

2) 한국지방행정연구원, '2009 지방자치단체 재정분석 단체별 보고서' (2010) 자료 인용



- 경상수지비율은 도 평균과 비교할 때 다소 높은 편이나 차이는 크지 않음. 경상수익의 경상비용 증당능력이 상대적으로 어려울 수 있으므로 경상비용을 최대한 절약하는 것이 필요함
- 지방채무잔액지수가 30.40%, 지방채무상환비율은 3.14%, 장래세대부담비율은 4.85%로 동종단체 평균과 비교하여 안정되어 있으므로 지속적으로 채무잔액과 채무상환재원 등 체계적인 채무관리가 요구됨
- 채무관리지표가 전년도 (지방채무잔액지수 7.96, 장래세대부담비율 3.85)보다 상향하고는 있으나 이는 지방채 발행이 대폭 증가한 2009년도 대부분 지역의 특성이며 동종단체 평균보다 낮게 관리되고 있음
- 지방세와 경상세외수입을 포함하는 자체세입비율과 증감률이 다소 미흡하게 나타나, 재정안정성을 위해 적극적인 세입기반 확충 노력이 필요함

## 나. 재정효율성 분석

### ① 세입확충 노력지표

- 지속적인 세입증대 노력을 통해 '09년도 16개 시·도 중 체납정리율 1위 (체납률 5.3%), 징수율 2위 (징수율 93.3%)로 효율적인 세정관리에 노력함
- 다만 세외수입체납액 축소 노력은 다소 미비한데 특별자치도 출범 후 종전 시군에서 부과 징수하던 세외수입이 모두 도로 집계되어 체납액이 승계됨에 따라 미수납액이 타 시도에 비해 높게 나타남. 특성상 광역시도와 비교 자체는 불가함
- 특히 '09년도의 경우 결손처분 38억3원이 증가했는데 이는 체납관리업무의 효율성을 높이기 위해 무재산 및 행방불명자에 대해 결손 처리한 것임

## ② 세출절감 노력지표

- 행사축제경비 절감노력은 특별자치도 출범 이후 기존 1개 도와 4개 시군에서 시행하던 축제행사를 축소함
  - 관광축제체육행사: (출범 전) 29개/101개→ (현재) 25개/33개
- 제주도의 특성상 관광산업과 스포츠대회 유치 집중, 세계자연유산 등재 국내외 회의 개최 등으로 다소 높은 행사축제경비 비율을 보임
  - 2009 관광객수: 652만명 국제회의 아시아 8위, 세계 38위 국제회의도시
- 특히 '09년 제주에서 개최된 “한·아세안특별정상회의” 등 국제적 행사가 경비산정 제외 대상인 “국제회의”에 미포함된 바, 이를 포함할 경우 지표값이 0.05에서 0.13으로 상승
  - '09년 한·아세안 특별정상회의 관련대상 3개 목에서 3,992백만원 집행
- 민간이전경비는 '09년부터 민간보조금운영 실태분석을 통해 기준보조율 적용방침을 확립 '10년도 예산부터 기준보조율 적용과 전용카드의 도입, 전산관리 개선 등 자구노력을 기울이고 있는 바, 성과가 기대됨

## 다. 재정계획성 분석

- 정책사업경비에서 투자지출이 차지하는 비율이 높아 사업비용이 효과적으로 관리되고 있어 생산성이 높은 것으로 판단됨
- 예산집행률과 투융자심사사업 예산편성비율이 다소 낮은 것은 환경기반시설 등 대규모 국고지원사업의 사업일정 변경에 기인함

<표 18> 제주특별자치도 재정분석 결과

분야/부문/재정분석지표		지표값	동종평균	
재정건전성 (재정상태)	1. 통합재정수지비율	-16.32%	-7.08%	
	2. 경상수지비율	75.02%	74.11%	
	3. 지방채무잔액지수	30.40%	43.97%	
	4. 지방채무상환비비율	3.14%	6.97%	
	5. 장래세대부담비율	4.85%	8.12%	
	6. 자체세입비율	15.48%	17.84%	
	6-1. 자체세입증감률	-3.57%	-4.88%	
재정 효율성	세입	7. 지방세징수율 제고	0.9942	1.0013
		8. 지방세체납액 축소	0.0036	0.0215
		9. 경상세외수입 확충	0.9853	1.0138
		10. 세외수입체납액 축소	-0.3340	-0.1118
		11. 탄력세율 적용	0.9974	1.0001
	세출	12. 인건비 절감	0.0000	0.0587
		13. 지방의회경비 절감	0.0063	0.0657
		14. 업무추진비 절감	0.1350	0.1168
		15. 행사축제경비 절감	0.0530	0.2014
		16. 민간이전경비 절감	0.0695	0.0767
		재정계획성	17. 중기재정계획반영비율	111.42%
18. 예산집행률	89.00%		94.73%	
19. 정책사업투자비비율	62.30%		52.66%	
20. 투융자심사사업 예산편성비율	49.80%		83.35%	

### 3. 국내 재정건전화 우수 사례

#### 1) 인천광역시

- 도시발전 단계상 재정투자 수요 증가
  - 아시아경기대회 : 총 사업비 24,559억원 (시비 15,547억원)
  - 인천지하철2호선 : 총 사업비 21,649억원 (시비 8,659억원)
  - 각종 SOC 사업
  
- 인천시 지방채 발행 기본방향
  - 「2014 아시아경기대회 + 도시철도 건설사업」 위주로 발행
  - 기타사업은 구조조정을 통하여 계속·마무리 사업에 한하여 발행
  - 신규 사업은 배제하여 신규채무 증가 억제
  - 지역사회 의견 수렴과 소통을 통하여 재정운영 기조에 대한 합의 도출
  
- 지방채 발행 실적 및 계획
  - 2009년 : 8,386억 (AG, 지하철 : 2,234억, 기타 : 6,152억)
  - 2010년 : 6,368억
  - 2011년 계획 : 4,066억 (AG, 지하철 : 2,506억, 기타 : 1,560억)
  
- 지방채 차입선의 다양화 모색
  - 통상적인 지방채 차입선과 함께(공자기금+지역개발기금+금융기관자금)  
새로운 안정적 차입선 확보 (모집공채자금+외화자금)
  - 장점
    - 안정적인 자금 조달

- 차입선 다양화 및 차입선별 경쟁 유도로 유리한 이율 확보
- 단점
  - 기재방식 다양화에 따른 관리시스템 전문성 요구
  - 단기채로 인한 재정 건전성 악화 오해 소지
- 인천시 모집 공채 사례
  - 공모지방채 발행 추진
    - 발행방법 : 주요 증권사의 제안, 금리 및 인수가능, 규모를 제안받아 낙찰자 결정
    - 발행방식 : 증권사 총액인수, 단일금지 3년 단기채
  - 공모지방채 발행(2010. 2. 17)
    - 포괄지방채 : 700억원(3년만기, 이율 4.66% + 가산금리 0.55%)
      - 서울시 인수('09. 12월) 가산금리 0.67%보다 0.12%p 낮은 금리로 발행

## 2) 강원도

- 성공적 축제 운영 사례
  - 축 제 명 : 제8회 얼음나라화천 산천어 축제
  - 운영성과 : 주민참여도, 경제파급효과 등 지역축제 순기능 최대한 발휘
    - 2003년 축제 이후 지속적인 성장, 지역주민의 참여도 및 자긍심 고양
    - 방문객 현황은 1회 축제 대비 6배 증가한 1,337천명[외국인 7천명]
    - 경제파급효과는 1회 축제 대비 7배 증가한 561억원

○ 춘천닭갈비, 막국수 축제 통폐합

- 대상 축제 : 춘천닭갈비 축제(2004년), 춘천막국수 축제(1997년)
- 축제예산(2007년)
  - 춘천닭갈비 축제 : 83백만원
  - 춘천막국수 축제 : 142백만원
  - 총 225백만원(시비 80, 민자 145)
- 축제 통폐합 시기 : 2008년 춘천막국수 · 닭갈비 축제
- 축제예산 : 총 351백만원(시비 200, 민자 151)
- 운영성과(외부 전문기관 평가)
  - 방문객 : 750천명(2007년 424천명)
  - 경제유발 효과 : 394억원
- 축제 통합운영으로 이미지 제고 및 향토음식의 전국화 기여
  - 2009년 운영성과 : 방문객 830천명, 경제유발 효과 840억원

○ 민간주도형(참여) 전환, 예산절감 사례

- 축 제 명 : 고성해양심층수 축제
- 주요내용 : 심층수 주제 체험 및 행사
- 예산지원 : 1.5억원(군비), '06년 ~ '08년 2억원 (행안부 신활력 사업)
- 문 제 점
  - 소재 한계성 및 지역경제 활성화 연계 미흡(산학협력단 주관)
  - 관련 사업체 참여 부족으로 시제품 홍보 마케팅 실패
- 개선 운영(2010년 10월) 후 찾아가는 축제로 전환
  - 관련 산업 주도적 참여 유도

- 관련제품 마케팅 및 관련지역(고성) 이미지 제고 주력
  - 행사 개최지·시기 다원화(수도권 제품 홍보 행사 병행)
- 축제예산 : 주관사와 공동부담으로 예산 절감(1.5억원 → 0.4억원)

○ 지역축제 자율 구조조정 유도

- 2009년 시군 지역축제 구조조정 유도 추진
  - 성과가 낮은(불요한) 축제의 통·폐합, 예산절감 등 자구노력 강구
  - 축제수 감소 12개 : 폐지 3, 미개최 4, 민간주도 전환 5
  - 예산절감 14억원 : 일자리 창출 등 주요 현안사업에 재투자
- 2010년 시군 지역축제 운영 현황
  - 지역축제 수 : 113개
  - 예산 지원액 : 186억원(국비 12, 도비 4, 시군비 170)
- 자율 구조조정 권고로 실효성 저하, 보다 강력한 대책 필요

### 3) 부산광역시

○ 체납세 현황

- 연도별 체납세 : 2007년부터 체납세 감소 추세, 부과액 대비 체납세 비율 3%
- 체납원인별 분석 : 납세능력 상실, 부도 도산, 납세 기피, 소송계류, 기타

○ 체납세 정리 방향

- 체납자별 맞춤형 징수전략 추진
  - 고액·상습체납자 : 부동산 공매 등 강력한 체납처분

- 생계형 체납자 : 회생 지원, 징수 병행 후 '상생전략'
- 소액 단순 체납자 : 체납사유 분석, 집중적 징수활동 전개
- 징수목표액 초과달성 : 징수실적 우수 직원 인센티브 제공(표창, 인사고과 반영)

○ 중점 추진내용

- 부동산 집중공매 : 압류 부동산 전수조사, 일부 총당 가능 시 즉시 공매
- 다각적인 체납 처분 : 금융자산 압류, 추심, 대여금고, 출자증권 압류, 공매
- 체납차량 강력 정리 : 상습 체납차량 추적 강제견인, 징수촉탁, 합동 야간 영치 활동
- 고액·상습체납자 : 신용정보 제공, 출국 금지, 명단 공개 등
- 비양심 체납자 : 동산 압류(TV 등 언론 보도), 재산 추적 등

○ 추진성과

- 상반기 체납세 징수실적 우수기관(행정안전부 선정 기관표창 수상)

○ 징수 우수사례

- 기업의 어려움을 감안한 상생전략 “전국 최고액 체납세 100억원 징수”
- 체납현황
  - 과세물건 : 공동주택 4,805세대 신축
  - 징수 시 어려웠던 점
    - : 각종 제한등기로 채권 확보 불가, 신탁등기, 환매특약등기 등 강력한 체납 처분 시 지역경제 악영향, 입주자, 관련업체 집단민원 공사 중단 예상 등



- 체납사유 : 신탁 및 환매특약 등기로 부동산 압류 불가
  - 주택경기 침체 : 하도급 업체 공사비 미지급, 임금체불 발생 등
  - 경상비용 증가 : 준공지연 지체 상금, PF대출금 이자 등
- 추진전략 : 체납세 100% 징수
  - 자금난 파악, 납기 전 상담 : 재무 상태에 맞는 맞춤형 납부 방안 제시
  - 강·온 양면전략 구사 : 분양대금 계좌압류, 한시적 유예 병행 실시
  - 기업회생 및 육성지원
    - : 미분양주택 환매 자격 안내, 추가 담보신탁대출 제의
  - 선의의 피해자 방지 : 유연한 징수활동으로 분양자, 시공사 피해 최소화

## IV. 재정 건전화 방안

- 지방재정 건전성을 확보하기 위한 방안은 크게 세입과 세출 측면에서 살펴볼 수 있는데 적극적인 세입기반 확충 노력과 합리적인 세출예산 정책이 필요함
- 세입측면은 지방세입 측면, 세외수입 측면, 보통교부세 측면, 국고보조금 측면으로 분류하여 건전화 방안을 제시하였고, 세출 측면은 민간이전경비 측면, 세출구조 조정 측면, 재정 투·융자 측면으로 분류하여 건전화 방안을 제시하였음
- 또한 지방채 건전관리 방안 및 외국의 재정준칙 제도인 PAYGO제도 도입 방안을 제시하였음

### 1. 세입 측면

#### 1) 지방세입 측면

##### 가. 지방소비세 제도 개선

- 2010년부터 부가가치세의 5%(약 2.3조원)를 지방세로 전환하여 지방소비세를 신설하였고, 2013년부터는 부가가치세의 10%를 지방소비세로 추가 이양을 추진하고 있음
- 민간최종소비지출 조정비율이 1.74%로 지방교부세 배분비율 3%보다 낮기 때문에 국세의 지방세 전환에 따른 제주자치도의 지방소비세 도입의 효과는 절대적 자체재원 증가에는 도움이 되나 상대적으로는 부정적이라 사료됨
- 민간최종소비지출액을 기준으로 배분되는 지방소비세는 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%로 현 3단계 가중치를 5단계로

세분하여 비수도권 지역, 제주특별자치도를 비롯한 전남, 전북, 강원, 경북, 충남, 충북에 좀 더 많은 가중치를 부여하는 제도 개선 필요

## 나. 역외세원 발굴 지속

- 특히, 도민들의 직접적인 조세부담이 없는 다양한 역외 세원(예: 항공기 정치장 등록, 선박투자회사 설립 등기, 국제선박 등록)을 발굴하여 차별화된 세제를 제공하여 세수를 확충하는데 좀 더 주력할 필요가 있음

## 2) 세외수입 측면

### 가. 제주특별자치도 개발공사 배당금의 기부금으로 전환 모색

- 배당금을 기부금 형식으로 제주특별자치도에 전입을 시키면 해당 금액에 대한 법인세만큼 추가 전입액을 확보할 수 있음
- 2005년부터 2009년까지 460억원 이상의 도의 배당금을 기부금으로 전환시 순세금 절감 예상액은 약 91억원 이상으로 추정됨

### 나. 오름 등반입장료 징수

- 제주도의 상징인 오름(기생화산)의 활동과 주5일제 근무 확산, 웰빙과 스포츠 인구의 확산 감안
- 지역내 산재하고 있는 오름 및 세계자연유산의 훼손방지와 체계적인 관리를 위하여 등반입장료 징수를 통한 세입 확충

### 다. 직영관광지 기업적인 경영기법 도입 필요

- 도내 직영관광지 등에 인센티브제도 도입 등 경영마인드의 사고와 경영기법 도입을 통하여 세외수입 확충에 기여

### 3) 보통교부세 측면 - 보통교부세 3% 법정률화 개선

- 제주특별법에서 제주특별자치도에 대한 보통교부세 교부비율을 총액의 3%로 고정하여 법정화한 것이 특별자치도 운영을 위한 소요재원이 날로 증가될 것임을 예상하면, 법정률을 규정하는 것이 오히려 예전의 일반적 산정공식에 의할 경우보다 교부금이 줄어드는 경우도 발생할 수 있는 가능성이 있어 이에 대한 재정보전이 필요한 실정임
- 제주도는 교부세 3% 법정률화 하기 전과 같이 '기준재정수요액'과 '기준재정수입액'을 산정하여 현 3%와 비교를 통한 교부세 상향 조정의 논리를 개발할 필요가 있음
- 제주특별자치도 출범 후에 재정수요의 환경이 급격히 변하고 있어 '기준재정수요액' 산정 시 기준 추가 고려해야 할 점은 다음과 같음
  - 제주특별자치도 출범에 따른 중앙행정권한의 단계적 이양 및 국제자유도시 조성사업의 본격 추진
  - 도와 4개 시·군, 7개 특별지방행정기관과 자치경찰 신설
  - FTA 피해가 가장 큰 지방자치단체
  - 전국의 안보를 위한 해군기지 유치로 인한 개발 제한에 보상
  - 해양자원확보 및 방위 그리고 환경이 중요시 되는 현 시점에 국가 영해의 29%를 관할하고 있는 제주도의 영해 활동에 대한 고려
  - 권한이양에 따른 사무 인건비 등 재정 지원

### 4) 국고보조금 측면 - 기준보조율 인상 지원

- 제주특별자치도의 경우 4개 시군의 통합, 제주국제자유도시 육성, 특별자치도 추진 등으로 다양한 제도의 시범실시 지역인 점 등을 고려, 국고보조사업에 대한 지원 강화가 필요함

- 제주특별자치도에 대하여 국고보조사업의 국가 보조율을 성장촉진지역에 준하여 10~20% 인상 지원이 필요함
- 현재, 제주특별자치도는 국가균형발전특별법시행령 제2조 2에서 「성장촉진지역」으로 지정되어 국고보조사업 차등 지원받을 수 있는 법적 근거가 있음

## 2. 세출 측면

### 1) 민간이전경비 효율적 관리

#### 가. 민간이전경비 예산편성 항목 및 지원기준의 명확화

- 민간이전경비의 세목 간에는 매우 유사한 성격이어서 예산 편성에 있어서 풍선효과를 방지하기 위해 민간이전경비 예산항목 세목 구분을 명확히 하고 예산지원을 투명하고 합리적으로 운영함
- 국가보조금으로 건설된 각종 시설물 및 구축물 운영에 대한 민간위탁 예산배분이 지속적으로 증가 가능성이 있으므로 투융자 심사부터 미래 운영자금에 대한 예산확보 문제와 연계한 심의가 필요함

#### 나. 민간보조사업의 보조율 차등화

- 민간보조금을 받는 단체나 프로그램을 재정상태, 공익성 및 만족도의 강약에 따라 3~4단계로 구분하여 보조율 차등화 정책 구현
- 일률적인 보조율을 적용하기보다는 오히려 성과가 있고 만족도가 높은 프로그램에 대해서는 오히려 할증 보조율을 적용하고 그렇지 않은 프로그램은 낮은 보조율을 적용하는 성과주의 예산시스템 확립이 필요
- 민간경상보조 및 민간행사보조의 경우는 지자체에서 직접 추진할 수 없는

사업에 한하여 지원하고 특별한 경우를 제외하고 자부담률이 일정비율 이상인 단체에 한하여 지원

#### **다. 선택과 집중에 의한 효율적 예산관리 실시**

- 선택과 집중에 의한 효율적 예산관리 실시
  - 축제 등 중복사업을 통폐합하거나 공동 추진하는 방안 마련
  - 보조금을 지원받는 유사 시설 간 중복 프로그램의 재조정
  - 축제 또는 체육대회 관련 행사비는 구체적인 산정기준을 제시하도록 하고 사후 정산 의무화
- 일정금액 이상 행사나 신규 사업의 경우 사업타당성 분석 후 지원
- 협회 또는 단체에 일부 사업위탁의 경우 협회 운영경비와 위탁사업 관련 경비 구분 지원

#### **라. 철저하게 사후평가를 하고 평가 결과를 반영**

- 민간위탁금의 경우 민간위탁 운영평가를 실시하고 그 결과를 반영하여 재위탁 여부 및 예산지원 규모 결정
  - 절대적 평가시스템에서 상대적 평가 시스템 도입을 통해 실질적인 평가제도가 필요
- 민간경상보조와 사회단체보조금은 평가를 통해
  - 성과가 우수한 단체 등에는 인센티브를 부여하고
  - 운영이 심히 부실하거나 예산집행 과정에서 문제점이 발견된 단체 등에 대해서는 관련 사업예산을 삭감하거나 보조금 지원중단 등의 조치를 취함

- 일정금액 이상 행사의 경우 평가보고서를 통해 문제점이 발견된 경우 차 후 지원금액 축소나 보조금 지원중단 등의 조치 취함
- 평가위원회제도 운영의 활성화
  - 지원의 불투명성이 내재될 가능성이 큰 민간경상보조와 민간행사보조의 경우 사회단체보조금의 지원방법을 준용하여 엄격히 예산 편성할 필요가 있음
  - 평가위원회는 민간전문가와 관련 부서 공무원으로 구성하되, 민간전문가를 과반수로 구성
  - 민간위탁기관 등의 평가 및 재위탁 여부도 심의
  - 사업타당성 분석을 실시하지 않는 소규모 신규 사업의 지원여부 및 지원액 심의 또는 자문

#### **마. 예산집행 지출 투명화 및 통제화**

- 현금사용으로 인한 예산 편법 집행을 방지하기 위해
  - 사회단체보조금, 민간행사보조 및 민간경상보조도 원칙적으로 보조금 Check카드 사용 의무화 시행에 따른 교육 및 관리감독이 필요하고, 예외적으로 현금 사용시 세금계산서를 받거나 계좌이체제 시행
  - 카드 미가맹점과의 거래는 불가피한 경우만 허용하며, 카드 미가맹점과의 거래에 대해서는 세금계산서를 받고, 세금계산서를 발행할 수 없는 거래처에 대해서는 영수증을 받고 온라인(On-line) 입금을 의무화
- 협회 또는 단체(예: 체육회, 생활체육협의회, 사회복지협의회, 관광협회 등)에 일부 사업을 위탁 줄 경우 협회 운영경비와 위탁사업 관련 경비를 구분하여 지원
  - 위탁 사업의 범위를 명확하고 구체적으로 기술할 필요 있음

- 회원관리 및 자체사업 지원 등 협회 고유의 기능과 관련된 인건비 등의 운영비는 지원 대상에서 제외

## 2) 강도 높은 세출구조 조정 추진

- 모든 사업을 시민편익과 사업의 필요성 및 시급성 관점에서 사업 우선 순위를 재조정하고 불필요한 사업을 엄격하게 제한함
- 특히, 재량적 지출에 대한 지속적인 구조조정 추진

## 3) 재정 투·융자 심사 강화

- 예산 편성 전에 시행되는 투자 심사를 더욱 더 강화시킬 필요가 있음
- 사업규모의 적정성 검토 강화
- 재정건전성을 악화시키는 주요 요인 중의 하나가 BTL사업의 과도한 추진과 민간보조사업임. 따라서 이에 대한 심사를 강화하고 좀 더 세밀한 타당성 분석을 실시하여 사업을 추진해야 함
- BTL사업은 지방채무의 압박을 증가시키는 요인이 되고 있으므로 사업을 추진할 경우 심사를 강화할 필요가 있음
- 추후 BTL 사업과 지방채무 관계의 상관분석을 추가로 연구할 필요가 있음

## 3. 지방채 건전관리 강화

- 2009년 중앙정부의 감세정책에 의해서 교부세 총배분액이 감소하였으며, 이에 따라 지자체에 대해서 지방채 발행을 권고하였음. 이에 따라 지자체의 부채가 증가하였음



- 또한 교부세가 고착화되다 보니까 지방세 자체재원이 감소함으로써 총가용재원이 감소하는 경향이 나타나 일정부분 지방채를 발행할 상황이 전개되어 지방채무의 증가 요인으로 작용하였음
- 2009년 금융위기 극복과정에서 채무가 급격하게 증가한 것은 일정부분 불가피한 측면이 있다고 할 수 있지만, 중장기적으로 지방채무 문제가 심화되지 않도록 지금부터 철저한 관리가 필요함
- 채무의 한 유형인 BTL(Built-Transfer-Lease)사업의 자체 및 조기 공급의 시급성에 대한 철저한 심사가 필요함
- 사전에 정해진 한도액을 초과하여 지방채를 발행하는 경우에 대해서는 보다 객관적이고 정량적인 재정지표를 적용하여 심사하고, 외부 전문가의 심사를 의무화하는 등 사전적 관리를 강화할 필요가 있음
- 최근 급격하게 증가한 지방채무를 단계적으로 줄이기 위해서 순세계잉여금의 최소 50% 이상을 지방채 원리금 상환에 사용 방안 검토 필요

#### 4. 재정준칙제도 도입 검토 - PAYGO

- 최근 금융위기를 거치면서 전 세계적으로 많은 국가들이 재정상황 악화에 의한 재정위기가 발생하였고, 우리나라도 중앙정부 및 지방자치단체의 재정위기 방지를 위한 재정관리 노력이 필요
- 특히 제주특별자치도의 경우 재정적 여건은 타 지자체에 비해 악화 추세이며, 세출예산에서 복지예산이 차지하는 비중이 전체 예산의 16.9%(2011년 기준)로 복지예산의 점차적인 확대 예상으로 인해 재원의 압박은 더욱 더 심해질 것으로 예상
- 예산 편성 및 심의 과정 중 의회와 집행부간 대립 존재해 이를 다소 완화할 수 있는 제도적 보완이 필요

- 재정의 효율적 관리를 위해 지출상한선제(spending caps)와 PAYGO 같은 재정준칙의 필요성 대두
- PAYGO(Pay-as-You-Go, 재정준칙)준칙이란 '법정지출 증가 또는 세입의 감소를 내용으로 새로운 입법을 할 때는 반드시 이에 대응되는 세입증가나 다른 법정지출 감소 등 재원조달 방안이 동시에 입법되도록 의무화함으로써 재정수지에 미치는 영향이 상쇄되도록 하는 준칙'임
- 미국에서의 PAYGO 준칙의 도입 배경과 그 적용 역사는 재정적자의 추이와 밀접한 관련이 있음
- PAYGO는 비교적 단기간 내에 적자와 흑자를 숨가쁘게 넘나들었던 1980년대 후반부터의 미국 재정준칙 혹은 규율의 일환으로 핵심적 역할을 하였던 제도로 알려져 있음
- 80년대 말까지 극심한 재정적자를 경험하였던 미국 정부는 재정 건전성 확보를 당면과제로 내걸고 다양한 노력을 경주하였으며 그 중 재량지출의 상한과 의무지출의 PAYGO 준칙을 정하였던 예산집행법은 대표적인 입법적 노력임
- 2002년 9월 한시법 조항이었던 예산집행법(BEA97)의 만료로 적용 중단되었다가, 최근 오바마 대통령이 그 부활을 추진하여 2010년 2월 영구법으로 화려하게 부활
- 미국이 2010년에 다시 도입한 PAYGO 준칙은 재정지출 중 의무지출에 적용(재량지출에 대해서는 지출상한제 적용)
- 미국의 경우 의무지출에서의 재정확대가 재정건전성을 악화시키는 주요 원인으로 보고 세입세출의 균형을 위한 PAYGO 준칙을 운영
- 미국의 의무지출(Social Security, Medicare, medicaid, Income Security, Other Retirement and Disability)은 대부분 복지와 관련된 것으로 PAYGO 준칙은 복지관련 지출 확대에 대해 분명한 제동을 거는 역할을 수행

## V. 결론 및 제언

- 지방자치단체의 재정은 지방자치의 발전을 담보하는 핵심요건임. 아주 기본적인 개념이지만, 지방자치는 자주재원을 그 토대로 하고 있음. 지방의 일을 스스로의 재원으로 처리할 수 있을 때만이 지방자치라고 할 수 있을 것임
- 현재와 같이 지방자치단체가 중앙정부에 재정적으로 의존이 심각한 상황에서는 지방자치의 본질을 제대로 구현하기 어려움. 따라서 적정수준의 재정자립이 전제될 때에 비로소 지방자치가 제대로 작동될 것임
- 이러한 점에서 지방자치단체의 재정건전성은 예산의 무분별한 지출에 따른 낭비도 경계되어야 하지만, 중앙정부에 대한 의존적 구조를 해소하는 것에도 관심을 기울여야 할 것임. 고질적인 과제이면서도 최근에는 이슈의 중심으로 대두하게 된 지방자치단체의 재정건전성에 대해 바람직한 정책 대안을 모색해야 할 것임
- 지방자치가 가지고 있는 정치적 특성과 맞물려 집권적 시각에서 지방재정 전체를 획일적으로 관리 감독하면 현상적으로 재정문제는 더 이상 악화되지 않을 수 있음. 하지만 그것이 지역경제의 성장과 주민들의 복지를 보장하지는 못함. 건전재정 강화를 위한 재정통제는 주민복지의 희생을 요구하는 것일 수도 있음. 지역에 따라서는 재정낭비와 비효율보다는 지역침체에 대한 책임회피를 비판하고 전략적인 재정투자를 장려하는 적극적인 위기 탈출 방안을 모색할 필요가 있음.
- 재정지출의 효율성을 높이기 위해서는 자치단체의 자발적인 노력이 가장 중요함. 문제는 효율적으로 집행했을 때 그에 따른 보상이 있는가 하는 것임. 지출과 수입의 연계 고리가 있다면, 자치단체장과 지역주민들 모두 효율성에 관심을 둘 것임. 자주재원의 비중이 높아진다면, 그래서 재정지출

이 지방세부담 증가로 이어진다고 주민들이 느끼는 구조라면, 재정지출의 낭비요인을 줄이는 것이 단체장에 대한 평가요소가 될 것이며, 지역주민들도 재정지출의 효율성을 따지게 될 것임

- 민선 4기 재정분야는 국가보조금 사업에 대해서 지방세 매칭비율을 고려하지 않고 사업을 수행하여 지방재정에 압박을 초래하였고, 정책사업에 대해서 구체적인 타당성 검토가 결여된 상황에서 사업을 추진하다 보니 운영비 등의 증가로 지방재정의 어려움을 초래하였음
- 따라서 민선 5기에서는 이와 같은 상황을 초래하지 않도록 지방재정을 고려한 정책 사업 추진 등 재정 운용에 유의할 필요가 있음
- 지방재정전문가들은 지방재정 지출의 비효율을 개선하기 위해서는 지방자치단체의 노력과 해당 주민들의 참여, 의회와 시민단체들의 감시가 무엇보다도 우선되어야 할 것으로 지적하고 있음.
- 본 연구에서 제안한 여러 가지 방안 중에는 불가피하게 지방정부가 재정 에 통제를 가하는 방안들도 제시되었음. 감시 통제 기능을 강화하는 것은 자칫 지방자치의 본질을 훼손할 수 있으므로 제도 수립과 운영에 있어서 신중하게 접근해야 할 것임
- 본 연구가 재정에 영향을 미치는 요인들을 체계적으로 파악해 취약부분 강화에 정책 노력을 집중하여 지방재정 역량을 제고하고, 불요 불급하거나 성과가 미미한 부분은 제한적인 지출을 통해 제한하는 한편 지속적으로 관리함으로써 궁극적으로는 제주특별자치도 재정의 건전화를 도모할 것으로 생각됨
- 또한 제주특별자치도의 재정위기에 대비한 선제적·기초적 연구로서 제주특별자치도 재정여건 상황 분석의 기초자료를 제공하고 재정운용의 합리성, 효율성 및 건전성 제고를 도모하여 제주특별자치도 재정운용에 대한 정책자료로 활용할 수 있을 것임

## 참고문헌

- 고철수, “제주지방세수 결함에 따른 제언”, JDI포커스, 2010. 1
- 고성효, 김동욱, 김길훈 「제주특별자치도 재정운용 실태분석」, 제주특별자치도, 제주대학교, 2007
- 김경수, “감세의 지방정책 영향분석”, 「국회 예산현안분석」 제30호, 국회예산정책처, 2009. 10
- 김동욱a, “제주특별자치도 민간보조금의 효율적인 관리 방안” 제주특별자치도의회 민간보조금 세미나, 2011. 5
- 김동욱b, “제주특별자치도 제주특별자치도 자주재원 분석 및 확충방안” 제주특별자치도의회 지방재정연구회, 2011. 4
- 김동욱c “최근 외국 지방자치단체의 재정위기 극복 사례”, 「지방재정과 지방세」, (통권 제20호), 2009. 8
- 김동욱d, “제주특별자치도의 세입구조 분석 및 재정책확충 방안”, 제주특별자치도의회 지방재정연구회, 2009. 4
- 이원희, “제주특별자치도의 의존재원 확충방안”, 제주특별자치도의회 출범 3주년 기념 재정정책 세미나, 2009. 6
- 제주특별자치도, “제주특별자치도 4단계 제도개선 핵심과제 : 국세의 자율권 부여”, 2009. 8
- 제주특별자치도, “제주특별자치도 4단계 제도개선 핵심과제 : 자치재정권 강화”, 2009. 8
- 한국은행 제주본부, ‘제주지역 재정현황과 과제,’ 2009. 10
- 한국지방행정연구원, 「2009 지방자치단체 재정분석 단체별 보고서」, 2010. 12
- 제주특별자치도, 「제주특별자치도 재정진단 보고서」, 2010. 10
- 행정안전부, 「2010년 제1차 지방재정 전략회의」, 2010. 9
- 행정안전부, 각 년 「지방자치단체 예산개요」
- 제주도청 홈페이지, [www.jeju.go.kr](http://www.jeju.go.kr)
- 행정자치부 홈페이지, <http://lofin.mogaha.go.kr>, 재정고

## Abstract

### Roads to Fiscal Soundness Through Efficient Fiscal Management

Cheol-Soo Koh, Dong-Uk Kim

Jeju Special Self-Governing Province is managing a budget not sufficiently supported by the current local revenue. Amidst the mounting pressure of local fiscal demands and a decrease in possible financial resources, this problem will only become more serious with time. In order to secure fiscal soundness, utilizing local finances more efficiently is a more urgent goal than finding new sources of revenue.

This study examined earlier studies on the local fiscal management and the related systems of Jeju Special Self-Governing Province's fiscal condition. In addition, interviews with a local finance expert and a governmental finance officer were conducted to gain more insight into the province's fiscal reality.

The study is about how Jeju Special Self-Governing Province's fiscal environment and its fiscal structure influence the fiscal operation and management of the province.

It devises ways to secure fiscal soundness through policies by analyzing the province's financial condition and the particular fiscal needs of each department.

The study, conducted on the 5th anniversary of the launch of Jeju Special Self-Governing Province, indicates problems including unnecessary aspects and inefficiencies in operating a budget of revenues and expenditures. At the same time, it suggests ways of securing the fiscal soundness through the efficient fiscal management of the province in order to establish an accountable and productive financial-structure in the future.

keywords: fiscal operation, fiscal soundness, efficient fiscal management

## 연구진

---

연구책임    고철수    제주발전연구원 책임연구원  
공동연구    김동욱    제주대학교 교수

---

기본연구 2011-8

### 제주특별자치도 효율적 재정운용을 통한 재정건전화 방안

---

발행인    ||    양영오

발행일    ||    2011년 6월

발행처    ||    제주발전연구원

690-029 제주시 청사로1길 18-4번지

전화: (064) 726-0500 팩스: (064) 751-2168

홈페이지: [www.jdi.re.kr](http://www.jdi.re.kr)

인쇄처    ||    일신옵셋인쇄사

---

ISBN : 978-89-6010-196-8-93320

- 이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서, 제주특별자치도의 정책적  
입장과는 다를 수 있습니다. 또한 이 보고서는 출처를 밝히는 한  
자유로이 인용할 수 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.