

## 재정 성과 및 향후 과제

제주대학교 행정학과 교수 민 기

### I. 민선 5기 출범 이전( ~ 2010. 6. 30) 재정 현황

2010년 7월 1일 출범한 민선 5기의 우근민 지사는 제주도가 직면한 과제 중 하나로 재정위기를 언급하였다. 이 같은 우지사의 '재정위기' 언급이 정치적 의도에서 나온 것은 아닌지에 대한 논란도 제기되었다. 그래서 지방정부의 재정위기가 무엇인지에 대한 개념을 먼저 살펴보고, 2010년 7월 이전의 제주도 재정상태를 간략히 분석하고자 한다.

재정위기에 대한 개념은 다음 세 가지로 나누어 볼 수 있다.<sup>1)</sup> 미국의 경우, 재정위기(fiscal crisis)는 재정압박상태, 비상재정상태, 재정파산상태로 구분한다. 재정압박상태(fiscal distress)는 '지방정부의 예산이 단기적으로 수지균형을 이루지 못하거나' '현재의 조세부담으로서 낮은 서비스를 공급하거나 또는 일정한 서비스 수준을 유지하기 위해서 높은 조세부담을 하는 상태'를 말한다. 비상재정상태(fiscal emergency)는 재정압박상황이 지속되어 어느 시점부터 공무원 임금지불·채무상환·계약이행 등과 같은 재정책임의 의무를 이행할 수 없는 상태를 의미한다. 재정파산상태(fiscal bankruptcy)는 채무상환의 불이행 상태로서 상위정부 또는 중앙정부가 개입하지 않으면 안될 정도로 지방정부 자력으로는 회복이 불가능한 재정상황이다.

재정구조 및 상황이 미국과 다른 우리나라의 지방재정을 상호 비교하는데에는 무리가 있다. 미국 주정부의 상당수는 지방정부의 파산제도를 도입하고 있는데 비하여

1) 전상경, 2011, 「현대지방재정론」, 박영사

우리나라는 지방자치단체의 파산이나 공무원임금체불<sup>2)</sup>이 나타나는 경우는 거의 없다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 지방재정 위기는 재정압박상태의 정의와 같이 가용재원이 감소하여 전년과 동일하거나 그보다 높은 조세부담을 하면서 전년과 유사 또는 더 나은 행정서비스를 받지 못하는 경우가 지속된다면 해당 자치단체는 재정압박에 직면해 있다고 볼 수 있다.

2010년 7월 1일 이전의 제주도 재정상황 중 가장 우려스러웠던 것은 가용재원의 감소이다. 가용재원은 총 세입예산 중 법정필수경비를 제외하고 사용할 수 있는 재량예산이다. 제주도 예산 중 이미 세출 목적이 정해진 특별회계 예산을 제외한 일반회계예산에서 법정필수경비 항목은 ‘인력운영비, 조직운영경비, 법정경비, 예비비, 중앙지원사업 대응자금(matching fund)’ 등이다. <표 1>과 <그림 1>에 나타난 것과 같이, 일반회계 세입예산에서 법정필수경비를 제외하고 남은 가용재원은 규모 뿐만 아니라 그 비율도 2009년을 정점으로 하락하고 있다. 2009년 4,634억원의 가용재원이 2010년, 2011년과 2012년에는 각각 3,331억원, 2,514억원, 2,581억원으로 줄어든 것으로 추계되었다. 일반회계 전체 세입예산 대비 가용재원 비율은 2009년에는 20.9%에 비해, 2010년 15.0%로 하락한 이후 9.4%(2011년), 8.6%(2012년), 8.8%(2013년), 9.3%(2014년)로 크게 감소한 것으로 나타났다.

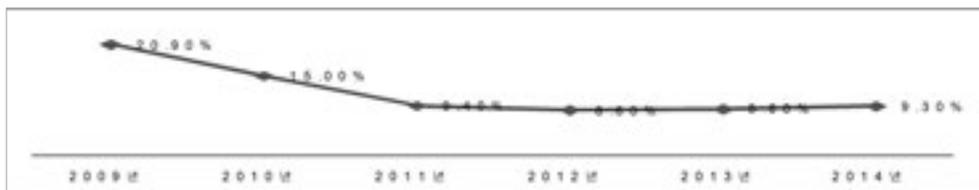
<표 1> 2009-2014년 일반회계 가용재원 현황 및 추계

단위: 억원

구분	'09	'10	'11 추계	'12 추계	'13 추계	'14 추계
일반회계 세입예산 (a)	22,189	22,146	22,442	23,966	25,875	28,023
법정필수경비 (b)	17,555	18,815	20,322	21,913	23,597	25,417
가용재원 (c=a-b)	4,634	3,331	2,120	2,053	2,278	2,606
가용재원비율 (d=c÷a)	20.9%	15.0%	9.4%	8.6%	8.8%	9.3%

자료 : 제주특별자치도 재정진단 T/F 팀, 「재정진단보고서」(2010.10)

<그림 1> 2009-2014년 일반회계 가용재원 비율 변화 추세



2) 우리나라의 몇몇 지방자치단체(인천광역시 등)에서 공무원 인건비 지불이 늦어진 경우가 있었으나 이는 세입과 세출의 일시적 불일치로 나타난 현상이다. 이 같은 상황을 방지하기 위해 일시차입금 제도를 활용할 수 있으나 일부 자치단체의 장이 재정위기의 경각심을 불러일으키기 위해서 공무원 인건비 지급을 며칠 동안 지체하여 지급하였다.

〈표 1〉의 가용재원 비율의 감소가 시사하는 바는 제주도가 그 동안 제공했던 각종 행정서비스가 2011년 이후에는 2009년에 비해서 절반 수준으로 감소할 수 있다는 점이다. 이와 함께 제주도의 세입예산(일반회계 및 특별회계) 대비 지방채의 발행액 비중과 잔액이 크게 증가하였다.

지방채 연도별 발행액은 〈표 2〉에서와 같이 전체 세입 중 1.8%에 불과했던 2005년에 비해 2010년에는 전체 세입 중 6.15%인 1,688억원에 이르렀다. 지방채 잔액도 2006년 7,657억원에서 2009년 말 현재 9,870억원(원금 7,433억원, 이자 2,437억원)으로 약 28.9% 증가하였다.

〈표 2〉 민선 5기 출범 전 제주도 지방채 발행 현황

구 분	'05	'06	'07	'08	'09	'10
예산액	18,240	19,761	23,120	24,723	26,962	27,498
지방채 발행액 (예산대비 비중)	334 (1.8%)	593 (3.0%)	1,024 (4.4%)	1,056 (4.3%)	1,507 (5.6%)	1,688 (6.1%)

자료 : 제주도 각 연도 예산서('05~'06: 최종예산 순계, '07 이후 당초예산 기준)

\* 주 : 채무잔액은 BTL 사업 등 관리채무가 포함되지 않은 순수 지방채임.

가용재원의 대폭적인 감소와 지방채 발행액의 급증과 같은 민선 5기 출범 전의 제주도 재정상황은 제주도의 재정압박을 가중시키는 요인이 되었다. 이 같은 제주도의 재정구조를 고려해 볼 경우, 민선 5기 출범 전의 제주도 재정 상태는 재정위기의 국면에 접어들고 있다고 판단할 수 있다.

## II. 민선 5기 출범 이후(2010. 7. 1~) 재정 성과

### 1. 일반현황

2013년 제주도의 예산은 33,667억원으로 민선 5기가 출범했던 2010년 예산 대비 약 22.4% 증가하였다. 〈표 3〉과 〈그림 2〉에서와 같이 동 기간 동안 전국 지방자치단체의 예산 증가율 12.2%와 비교했을 때, 제주도 예산은 약 10.2%p 높은 신장률을 기록하였다. 이와 달리 2008년부터 2010년 기간의 예산은 전국 11.9%, 제주도

11.2%로 유사한 증가율을 나타냈다.<sup>3)</sup>

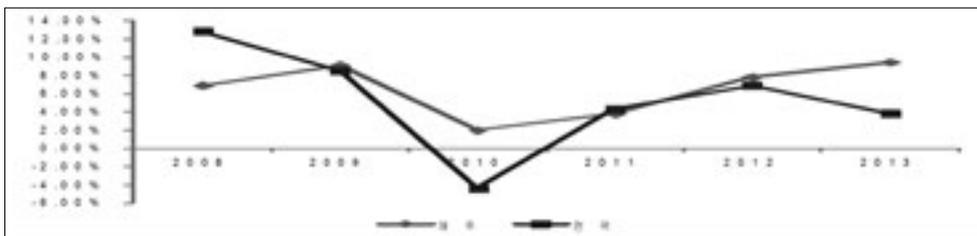
〈표 3〉 민선 5기 출범 전후 예산 현황

단위: 억원

구분		2008	2009	2010	2011	2012	2013
제주	예산액	24,723	26,962	27,498	28,532	30,763	33,667
	증가율	6.90%	9.10%	1.98%	3.76%	7.82%	9.44%
전국	예산액	1,249,666	1,375,349	1,398,565	1,410,393	1,510,950	1,568,887
	증가율	12.8%	8.5%	△4.4%	4.3%	6.9%	3.8%

자료: 안전행정부 지방자치단체 예산개요 및 제주특별자치도 예산서 재정리, 당초 예산(일반회계와 특별회계) 전국 순계, 제주도 총계 기준<sup>4)</sup>

〈그림 2〉 민선 5기 출범 전후 예산 증가율



민선 5기 출범 전후 세입원별 예산 현황을 살펴보면, 민선 5기 출범 후 처음으로 예산을 편성한 2011년 이후부터 자체재원의 비율이 계속 상승하여 2013년에는 자체재원(지방세와 세외수입)이 전체 예산의 35.3%를 차지하고 있다. 〈표 4〉와 같이 2010년 민선 5기 출범 전인 2010년 세입예산은 자체재원 33.2%, 의존재원 60.7%, 지방채 6.1%이나, 2013년 세입예산은 자체재원 35.3%, 의존재원 60.7%, 지방채 4.0%로 구성되었다. 전체 예산 총액이 계속 증가하고 있는 상황에서 자체재원 비율이 증가하고 있다는 것은 재정의 성장성과 자립도가 동시에 개선되고 있다는 것을 의미한다.

전체 수입액의 62.2%인 의존재원은 지방교부세와 국고보조금이 각각 30.1%와 32.1%로 구성되어 있다. 지난 4년의 지방교부세 비중은 약 30%(27.6% → 30.2% → 30.3% → 29.6%), 국고보조금 비중은 32.1%(33.0% → 34.0% → 32.0% → 31.1%)로

3) 특별자치도 출범 후 확정된 2007년의 예산은 특별지방행정기관, 자치경찰 등의 예산이 제주특별자치도로 이체되었기 때문에 순수 예산 증가로 볼 수 없어 연도별 비교에서 제외하였다.

4) 단일광역체제인 제주도의 경우 광역자치단체와 기초자치단체간 재정관계가 발생하지 않기 때문에 예산총계와 순계 간의 차이가 크지 않은 편이다.

그 비중이 약간 낮아지고 있다. 전체 재정 총량이 확대되는 추세 속에서 이 같은 소폭의 하락은 자체재원의 비중이 높아짐에 따라 발생하는 변화이기 때문에 제주도 재정에 있어서 긍정적인 변화라고 해석할 수 있다.

〈표 4〉 민선 5기 출범 전후 세입원별 예산 현황

구분		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013
합계	금액	24,723	26,962	27,498	28,532	30,763	33,667
	비중	100%	100%	100%	100%	100%	100%
자체재원 소계	금액	8,267	8,547	9,134	8,905	10,441	11,874
	비중	33.4%	31.7%	33.2%	31.2%	33.9%	35.3%
지방세	금액	4,401	4,471	4,730	5,001	5,762	6,646
	비중	17.8%	16.6%	17.2%	17.5%	18.7%	19.8%
세외 수입	금액	3,866	4,076	4,404	3,904	4,679	5,228
	비중	15.6%	15.1%	16.0%	13.7%	15.2%	15.5%
의존재원 소계	금액	15,400	16,908	16,675	18,317	19,158	20,444
	비중	62.3%	62.7%	60.7%	64.2%	62.3%	60.7%
지방 교부세	금액	7,753	8,443	7,589	8,615	9,309	9,979
	비중	31.4%	31.3%	27.6%	30.2%	30.3%	29.6%
국고 보조금	금액	7,647	8,465	9,087	9,702	9,849	10,465
	비중	30.9%	31.4%	33.0%	34.0%	32.0%	31.1%
보전재원 지방채	금액	1,056	1,506 <sup>5)</sup>	1,688	1,310	1,164	1,348
	비중	4.3%	5.6%	6.1%	4.6%	3.8%	4.0%

자료: 제주특별자치도 각 연도 예산서 재정리.

5) 2009년 당초 예산과 달리 제주도가 발행한 지방채는 2,384억원이었다.

## 2. 민선 5기 재정의 주요 성과

### 1) 지방세 수입 증가 : 지난 3년간 55% 신장

민선 5기 제주도 재정에서 가장 특이한 점은 지방세 수입(결산)이 지난 3년간 전국에서 최고를 기록한 것이다. 세입의 확정액을 나타내는 결산액 기준 2012년 제주도 지방세 수입은 6,841억 원으로 전년 대비 17.7% 상승하였다. 2008년부터 2013년까지 예정액을 나타내는 예산 기준 지방세 평균 증가율은 전국이 7.2%인 반면 제주도는 8.16%로 전국 평균보다 약간 높은 것으로 예측되었다.

그러나 실제 징수액인 결산 기준으로 살펴보면 전국은 3.70%(2008년~2011년), 제주도는 9.52%로 전국보다 5.89%p 높게 나타났다. 민선 5기 출범 이후 지난 3년간의 결산액 기준, 제주도의 지방세 수입의 증가율은 총 55.0%로 전국의 19.5%에 비교하였을 때 경이적인 신장률을 기록하였다. 이 같은 지방세 수입의 대폭적인 증가는 비영업용 승용자동차 세율 인하<sup>6)</sup>를 통해 시설대여업의 리스·렌트카 등록을 제주도로 유치한 효과, 지역경제 활성화에 따른 부동산 거래 증가 등에서 기인한 것으로 볼 수 있다.

〈표 5〉 연도별 지방세(예산 및 결산) 수입 현황

구분		2008	2009	2010	2011	2012	2013	평균증가율
예산	전국	14.4%	8.1%	1.7%	3.9%	8.1%	△0.1%	7.2%
	제주	4,401억원	4,471억원	4,730억원	5,001억원	5,762억원	6,646억원	8.16%
		5.3%	1.6%	5.8%	5.7%	15.20%	15.35%	
결산	전국	1.0%	△2.0%	11.1%	4.4%	4.0%(추계)	-	3.70%
	제주	4,451	4,146	5,215	5,814	6,841(예정)	-	9.52%
		△0.5%	△6.9%	25.8%	11.5%	17.7%	-	

자료: 안전행정부 지방자치단체 예산개요 및 제주특별자치도 예산서 재정리

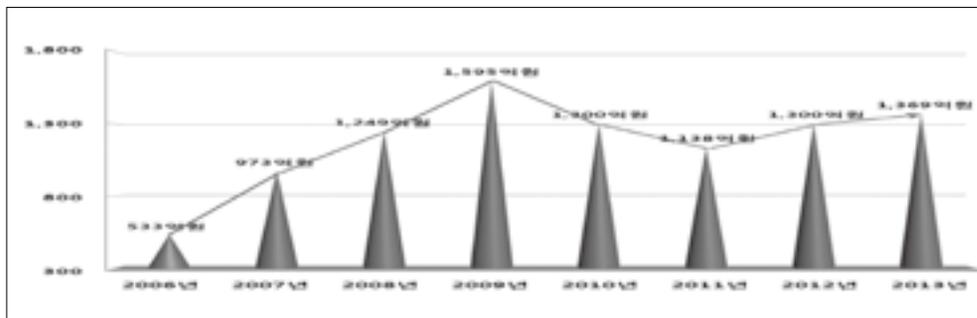
6) 당초 제주도는 조례 개정을 통해 비영업용 승용자동차 세율을 취득가액의 7%에서 5%로 낮추었으나, 안전행정부의 정책개입으로 다시 세율을 7%로 환원하였다.

2) 세출구조조정 성과 : 민간보조금 제도 개선

민간경상보조, 민간행사보조, 민간자본보조로 구성되어 있는 민간보조금이 제주도 전체 예산에서 차지하는 비중은 전국 자치단체 중에서 가장 높았다. 2008년 당초 예산 기준 민간보조금이 차지하는 비중을 살펴보면 전국 평균은 12.47%이나 제주도는 22.41%로 전국보다 9.94%p나 높게 나타났다. 이처럼 순도비(純道費) 민간보조금은 2007년 973억원에서 2008년 1,249억원, 2009년 1,595억원으로 매년 200~300억씩 증가하였다. 일반회계 예산 중 순도비 민간보조금이 차지하는 비중도 2007년 5.3%, 2008년 6.4%, 2009년 7.2%씩 증가하여 재정의 부담을 가중시켰다.

민선 5기 출범 이후 민간보조금 감축을 위해 전국 최초로 「기준보조율 매뉴얼」을 개발·시행하여 전체 예산에서 민간보조금이 차지하는 비중을 2008년 22.41%, 2009년 21.6%에서 2012년 16.9%, 2013년 17.8%로 줄였다. 규모면에서도 <그림 3>과 같이 민간보조금은 2009년 1,595억원에서 2013년 1,369억 원으로 감소하였다. 그 결과 제주도는 사회복지예산을 증액하는 등 세출예산 배분의 효율성을 높일 수 있었다.

<그림 3> 민간보조금 예산(일반회계 및 특별회계) 규모 추이



3) 기타 성과 : 예산대비 채무 비율 18.43%로 감소, 2013년 가용재원 4,390억원 증가

<표 6>에서와 같이 2009년 말 제주도가 실제 부담해야 할 채무는 지방채 잔액 9,869억원과 임대형 민간투자사업(BTL)의 제주도 부담액 4,936억원을 합한 총 1조 5,929원에 달하였다. 2013년 1월 현재 실질적 제주도의 지방채무는 1,368억원 감소한 1조 4,561억원이다. 안전행정부 기준 예산대비 채무비율도 2010년 24.04%에서 18.43%로 줄어들어 제2유형인 ‘건전상태’(20% 이하)가 되었다. 이처럼 채무비율이 양호하게 전환된 것은 2009년 2,384억원에 달하였던 지방채 발행이 2013년 648억원

으로 줄었기 때문이다. 지방채 상환을 위하여 「제주특별자치도 감채기금 설치 및 운영 조례」를 개정하여 순세계 잉여금의 30%를 감채기금으로 적립하도록 하였다. 그 결과 2013년 현재 605억원의 감채기금이 적립되었다.

〈표 6〉 민선 5기 출범 후 재정 성과 비교

주요 지표별	민선 5기		비고
	출발 전	출범 후(2013년)	
지방채무(BTL 포함)	(‘10) 1조5,929억원	1조 4,561억원	1,368억원 감소
예산대비 채무비율	(‘10) 24.04%	18.43%	안전행정부 기준 ‘건전’
지방채 발행	(‘09) 2,384억원 발행한도 초과	648억원	* 특별자치도 출범 후 최저 발행
감채기금 적립	(‘09) 없음	605억원	‘13년 순세계 잉여금 30% 적립(조례개정)
신규 세원 발굴	역외세수	(‘10) 448억원	(‘13추계) 1,258억원
	복권수익금	(‘10) 461억원	860억원
가용재원	(‘10) 3,331억원	4,390억원	1,059억원 증가(‘10년 대비)

그 밖에 리스차량 유치, 항공기 등 이동성이 있는 과세대상 유치를 통해 2013년 1,258억원의 세수입과 복권기금사업 인센티브 확보 등을 통해 2010년보다 약 400억원이 더 많은 860억원의 복권수익금을 확보하였다. 이 같은 다양한 세입확충의 결과 2010년 3,331억원이었던 가용재원이 2013년 4,390억원으로 증가하였다.

### III. 지속가능한 재정을 위한 향후 과제

2010년 재정위기 속에 출범한 민선 5기는 안전행정부가 실시한 재정분석 결과 우수단체로 선정되었다.<sup>7)</sup> 민선 5기 출범 시에 정한 4대 재정개혁(지방채 발행 규모 연

7) 제주도 보도자료(2013.1.22)

간 1,000억원 이내 제한, 민간보조금 개혁, 강력한 세출구조 조정, 적극적 신규세원 발굴로 재정 확충)을 지난 3년간 강도 높게 시행한 결과, 세입·세출 분야의 재정 지표가 눈에 띄게 개선되어 재정위기를 벗어날 수 있게 되었다. 이 같은 재정개혁 덕분에 사회복지예산(일반회계 및 특별회계)이 2010년 287,593억원에서 2013년 373,244 억원으로 29.8% 증가하였다. 이는 동 기간 중 예산 증가율 12.2%보다 약 2.4배 (17.6%p) 높은 것이다. 지방자치단체의 통합재정(일반회계, 특별회계, 기금)에서 사회복지예산이 차지하는 비중도 2009년 9개 도(道) 중 8위였으나 2013년 4위로 향상 되었다.<sup>8)</sup>

지난 3년간 민선 5기 제주도정이 재정위기를 벗어날 수 있었던 것은 부동산 경기의 활황, 역외세원 유치로 통해 달성했던 전국 최고의 지방세 신장률, 과감한 세출 구조조정 등에 힘입은 것이다.

그러나 향후 이 같은 재정 상태를 지속하기 위해서는 부동산 경기 하강 등으로 인한 취득세 감소 대책, 국내외 경제의 불확실성 증대에 대한 대비책, 제주도의 세입확충 노력에 대한 타 자치단체의 반발 등에 대한 논리 개발이 계속되어야 할 것이다.

이와 함께 재정지원이 수반되는 조례 제정으로 인해서 발생하는 의무적 경비에 대한 대책 등을 수립하여야 미래의 재정운영의 경직성을 해소하고 건전 재정을 계속 유지할 수 있을 것이다. 

8) 특별시와 광역시는 산하의 자치구 복지예산이 많아 도(道)와 비교하는 것이 적절하지 않다.