

학술세미나

제주도 지방채의 상환대책과 재정확충방안

▷2000년 2월 25일(금) 오후 2시

▷제주시 오리엔탈호텔 (2층)

- 주 최 : 제 주 발 전 연 구 원
 濟 經 會
- 후 원 : 제 주 도

학술세미나

제주도 지방채의 상환대책과 재정확충방안

▷2000년 2월 25일(금) 오후 2시

▷제주시 오리엔탈호텔 (2층)

- 주최 : 제 주 발 전 연 구 원
 濟 經 會
- 후원 : 제 주 도

세 미 나 일 정

■ 등 록 : 13:30~14:00

■ 개 회 식 : 14:00~14:20

- 국민의례
- 개 회 사 : 이문교 / 제주발전연구원장
- 축 사 : 우근민 / 제주도지사

■ 기 조 강 연 : 14:20~14:50

- 주 제 : 2000년 한국경제전망과 지방자치단체 재정운영
- 발 표 : 김 세 원 / 서울대학교 경제학부 교수, 한국경제학회장

■ 제1주제 : 제주도 지방채의 위기와 상환대책 (15:00~16:20)

- 사 회 : 좌승희 / 한국경제연구원장
- 발 표 : 고희성 / 제주대학교 법과정책연구소장
- 토 론 : 박종원 / 제주대학교 경영학과 교수
허향진 / 제주대학교 관광경영학과 교수
박기환 / LG선물사장, 경제학박사
박재환 / 한국은행 제주지점장

■ 제2주제 : 제주도내 지방자치단체 재정확충과제와 실천방안(16:30~17:50)

- 사 회 : 고충석 / 제주대학교 행정학과 교수
- 발 표 : 강철준 / 한국금융연수원 교수
- 토 론 : 김태보 / 제주대학교 경제학과 교수
김성철 / 청운대학교 무역학과 교수
허정옥 / 탐라대학교 통상학부 교수
양덕순 / 제주발전연구원 연구원

■ 만찬 : 18:00~19:30

건전한 지방재정 구축을 위한 기대

안녕하십니까?

바쁜 일정에도 불구하고 오늘 세미나에 참석해 주신 우근민 제주도지사님을 비롯한 내·외 귀빈 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

그리고 본 학술세미나에서 기조강연을 해주실 김세원 서울대학교 교수님과 주제 발표를 담당한 강철준 교수님, 고희성 교수님, 사회를 기꺼이 맡아 주신 좌승희 한국경제연구원장님과 고충석 제주대학교 교수님, 그리고 지정 토론을 맡으신 여러분께 감사 드립니다.

제주발전연구원과 濟經會는 제주지역의 심각한 당면과제로 부각된 지방자치단체의 부채 상황에 대한 현실적 해결방안을 탐색하고자, 「제주도 지방채의 상환대책과 재정확충 방안」이라는 주제를 세워 학술세미나를 개최하게 되었습니다. 또 이 세미나에서는 날로 증가하는 행정수요에 능동적으로 대응할 수 있는 지방재정 확충방안을 찾아냄으로서 제주발전에 이바지하고자 하는 취지도 담고 있습니다.

여러분도 잘 아시는 바와 같이, 濟經會는 제주출신 재정·경제 분야 석학들의 모임으로서 제주발전을 위해 음·양으로 많은 노력과 정성을 쏟고있는 단체입니다. 이러한 전문 연구단체와 공동으로 학술세미나를 열고 지역현안을 진지하게 논의하는 것은 매우 뜻있는 일이라고 생각합니다.

지방자치 실시 이후, 지역경제의 활성화, 생활환경의 개선, 문화복지의 수준 향상과 같은 행정서비스에 대한 욕구는 날로 증가하고 있습니다. 하지만 이를 충족시키기 위한 지방재정은 턱없이 부족한 실정이고, 중앙정부의 국고지원에 의존하는 것도 한계가 있습니다.

이러한 재정적 어려움을 타개하기 위한 방안으로 자치단체들은 지방채 발행을 통한 적자 재정운용을 고려하고 있기도 합니다.

그러나 지방채 발행은 오히려 지방재정에 압박을 가하여 지방자치단체의 파산을 초래할 수도 있습니다. 특히 국가재정이 어려운 현실에서 해외채 발행은 무거운 환차손의 발생으로 그 위험성이 매우 높고, 후세대에게 빚을 물려주게 되는 악순환을 초래하게 됩니다.

제주도는 현재 5천 8백여억원의 채무를 지고 있고 이 가운데 절반에 가까운 2천 8백여억원이 해외채입니다. 이로 인해 제주도는 전국 광역자치단체 중에서 가장 높은 채무부담율을 안고 있으며 지역경제 활성화를 위한 신규 투자사업도 제대로 추진하지 못하고 있는 실정입니다.

그렇지만 재정형편이 어렵다고 제주미래를 개척할 사업들을 중단할 수는 없는 것입니다. 여기에 도민의 지혜가 필요한 것입니다. 도민의 역량을 결집하여 재정위기를 극복하기 위한 대안을 찾아내야 하는 것입니다.

이러한 뜻에서 마련한 본 세미나는 도민들에게는 제주도의 어려운 재정현황을 진솔하게 알려드려 정책에 대한 이해와 협조를 구하는 동시에 도내·외 석학들의 전문적 의견을 폭 넓게 청취하여 건전한 지방재정 운영의 패러다임을 찾아내려는 것입니다.

아무쪼록 오늘의 학술세미나에서 주제에 대한 심도있는 발표와 진지한 토론을 통하여 제주도가 건설한 지방재정을 구축하는데 유용한 방안들이 제시되기를 기대합니다.

끝으로 본 세미나를 적극적으로 후원해주신 우근민 제주도지사님과 도 관계자 여러분, 아울러 濟經會 관계자 여러분께 다시 한번 감사드립니다.

감사합니다.

2000년 2월 25일

제주발전연구원장 이 문 교

지방재정의 어려움 이해되길

먼저 제주발전연구원과 제경회에서 공동으로 『제주도 지방채의 상환대책과 재정확충 방안』이라는 주제의 세미나를 개최해 주시는데 대하여 깊은 감사를 드립니다.

제주도는 21세기 개방화 시대에 제주지역을 국가발전의 전진기지로 발전시키기 위하여 ‘국제자유도시 건설’을 추진해 나가고 있습니다.

그렇지만 IMF 관리체제 이후 제주경제의 침체가 구조적인 양상으로 전개되면서 지방재정의 세입·세출간 불균형이 심화되고 그 동안 누적되어온 과도한 지방채로 인하여 재정운용에 커다란 어려움을 겪고 있습니다.

제주도내 지방자치단체의 총채무액은 지난해 말 기준으로 1조원을 넘어섰으며 도 분청 채무액만도 5,839억원에 이르고 있습니다.

이로 인해 도민 1인당 채무액은 152만 6천원에 달해 전국 1위라는 불명예에서 벗어나지 못하고 있습니다.

1998회계년도 지방재정 종합분석 결과 제주도의 재정자립도는 37.26%로 경기·경남에 이어 9개 도 가운데 세번째로 높지만, 경상수지 비율은 38.5%에 이르러 재무구조의 탄력성과 건전성에서 가장 떨어지는 것으로 평가됐습니다.

또한, 올해말에는 지방채 발행기준인 채무비율이 발행한계점인 20%에 육박할 것으로 전망되어 지방채 상환에 큰 부담을 안겨주고 있습니다.

행정자치부가 현재 계획대로 올 3월부터 취약 지방자치단체를 대상으로 정밀 재정진단을 실시하고 그 결과에 따라 재정운용이 부실한 자치단체에 대하여 구조조정의 단행과 재정운용 자치권을 제한하는 조치를 내릴 경우 우리 제주도도 불이익이 우려되고 있습니다.

특히 금융환경의 변화로 인해 지방채 중에서 해외채의 도입비율이 높은 우리도 입장에서서는 예상치 못한 환차손에 의한 추가 부담과 막대한 원리금 상환에 대한 구체적인 대책이 요구되고 있으며, 현재 환율을 적용하더라도 2007년 일시 상환시에는 커다란 어려움이 예상되고 있습니다.

사실 저는 지난 '98년 취임과 동시에 전국에서는 처음으로 재정진단을 실시한 바 있으며 14개 대형사업을 조정하여 1천 54억원의 부채증가 요인을 제거하기도 했습니다.

이번의 세미나를 통해 제주도 지방채 운용 전반의 문제점이 허심탄회하게 논의되고 불확실성이 높아지는 금융환경 아래에서 효율적인 지방채 상환대책과 지방재정 확충방안 등 가능한 정책대안들이 제시되기를 진심으로 바랍니다.

오늘 행사를 열기까지 애써주신 이문교 제주발전연구원장님과 김세원 제경회 회장님, 그리고 관계된 분들께 깊은 감사를 드립니다.

다시 한번 이 세미나가 제주도의 어려운 재정 여건에 대하여 올바른 이해를 구할 수 있는 장이 되기를 기대합니다.

감사합니다.

2000년 2월 25일

제 주 도 지 사 우 근 먼

주 제 발 표

□ 제주도 지방채의 상환대책과 재정확충방안

기조강연 : 2000년 한국경제전망과 지방자치단체 재정운영

김세원 / 서울대학교 경제학부 교수, 한국경제학회 회장

제1주제 : 제주도 지방채의 위기와 상환대책

고호성 / 제주대학교 법과정책연구소장

제2주제 : 제주도내 지방자치단체 재정확충과제와 실천방안

강철준 / 한국금융연수원 교수

2000년 한국경제전망과 지방자치단체 재정운영

김 세 원

(서울대학교 경제학부 교수, 한국경제학회 회장)

< 목 차 >

I. 2000년의 경제전망

II. 지방자치단체 재정운영 방향

I. 2000년의 경제전망

1. 세계경제

지난 1997년 이후 세계경제는 아시아와 남미의 신흥시장과 러시아에서의 금융위기와 일본의 경기침체로 인해 심각한 위기를 맞았다. 그러나 1999년 들어 이들 신흥시장 금융위기의 해소와 대규모 재정지출을 통한 일본의 경기부양책 및 미국·유럽 등 구미국가들에서의 생산력향상에 힘입어 점진적인 회복세를 보이고 있다. 아시아 및 남미국가들과 러시아의 금융위기가 재현되지 않는한 2000년 중 세계경제는 '99년의 성장세를 이어나갈 것으로 전망된다.

미국경제는 생산성향상과 경제전반에 대한 소비자신뢰도의 향상에도 불구하고 소비증가 등에 따른 경기과열을 사전에 차단하기 위해 연방준비제도(FRB)의 금리인상 가능성이 증대되고 있다. 특히, GDP의 4%에 육박하는 대규모 경상수지 적자문제가 주요 이슈로 부각되고 있으며 이를 해결하기 위한 조정국면을 거치는 경우 지난해와 같은 성장세는 향후 다소 둔화될 것으로 보인다. 한편, 유럽경제의 경우 소비자신뢰도 향상과 본격적인 경기회복으로 유로화가 강세로 반전

될 가능성이 높으며, 경제통화통합(EMU)의 진전에 따라 역내 교역과 내수를 중심으로 견실하게 성장해 나갈 것으로 기대된다.

한편, 일본경제는 1998년 11월 발표된 약 24조엔 규모의 긴급경제대책 이후 다시 1999년 11월 발표된 약 16조엔에 이르는 정부의 추가적 경기신생대책의 실시와 일본은행(BOJ)의 금융완화기조 유지 등이 경기회복에 긍정적인 요인으로 작용할 것으로 예상된다. 그러나 이와 같은 막대한 공적자금투입에 의한 경기부양은 정부의 심각한 재정 적자로 인하여 한계에 이른 만큼 시장의 자율적 메카니즘과 민간주도에 의한 경제성장의 기반이 마련되지 않는한 이후에도 지속적인 경제성장을 기대하기는 어렵다. 또 중국의 경우에는 2000년에도 내수진작을 위한 중국정부의 재정지출 확대 및 수출이 경제성장을 견인할 것으로 보인다. 그러나 일본경제의 침체가 장기화되고, 동남아국가들이 과거와 같이 성장위주가 아니라 안정위주로 경제정책기조를 전환할 것으로 예측됨에 따라 중국은 향후에도 과거와 같이 두자리 숫자에 이르는 높은 경제성장률을 계속할 것으로 기대하기는 어렵다.

2. 국내경제

1999년 우리경제는 1998년의 부진을 벗어나 빠른 회복세를 보이면서 8.7%의 높은 성장을 기록할 것으로 보인다. 이는 구조조정의 진전에 따라 급격하게 닦쳐왔던 금융위기의 충격이 완화되면서 금리가 지속적인 안정세를 보임에 따라 소비 및 투자 등 내수가 빠른 속도로 회복하고 수출도 꾸준한 증가세를 나타냄으로써 경상수지의 흑자기조를 유지할 수 있었기 때문이다. 이러한 경기회복세는 아시아 금융위기국가들의 동반상승에 따른 대외여건의 호전과 저금리기조하의 주식시장의 활황라는 두 가지의 순환적 유동성 요인에 의해 지지되었다는 측면도 있다.

2000년의 한국경제 성장속도는 5%대로 둔화될 것으로 예측되며, 물가상승률은 3%대를 넘어설 가능성이 있다. 이는 충분한 재고의 확보 등 공급측면에서의

여유가 총수요의 빠른 증가를 가능하게 하였던 1999년의 상황과는 달리, 올해에는 이미 재고감소 등으로 공급측면의 여유가 이미 상당폭 소진된데다 원자재가격 등 비용상승요인의 존재 등으로 물가상승 압력이 점차 현실화될 것이기 때문이다. 즉, 수요측면의 신장을 크게 기대할 수 없는 상황에서 공급측면의 제약과 물가상승 가능성은 1999년의 경제성장세를 제약할 가능성이 높다. 그러나 이러한 성장세 둔화는 2001년 이후의 인플레이없는 건실한 성장토대를 구축할 수 있는 기회라는 측면에서 중요한 조정기간으로 간주될 수도 있을 것이다.

II. 지방자치단체 재정운용 방향

1. 지방자치단체의 재정현황 및 문제점

1) 지방자치단체의 재정현황

지방자치단체의 재원은 일반적으로 지방세, 세외수입, 이전재정(교부금, 보조금, 양여금) 및 지방채로 구성된다. 지난 '97년도 지방재정의 세입내역을 살펴보면 지방세와 세외수입이 전체 재원의 65.3%를 차지하고 있고, 이전재정과 지방채가 각각 전체의 26.6% 및 8%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 우리나라의 경우 지방세가 지방재정에서 차지하는 비중이 일본·미국에 비하여 상대적으로 낮으며, 우리나라 지방재정이 지방세 보다 이전재원에 대한 의존성 이들 나라에 비하여 상대적으로 큼을 시사해 준다고 할 수 있다.

IMF사태이후 지역내 대기업을 도산과 중소기업의 연쇄도산, 대량실업 및 소득·소비의 감소 등으로 지방세의 증가율이 크게 감소하였고(1996년 13.6%에서 1997년 1.9%), 국세감소에 따른 이전재정의 감소와 대외신인도 하락으로 인한 해외차입난의 가중 등으로 지방재정은 심각한 어려움에 처해 있는 것이 사실이다.

이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첨부한 <표 1>은 16개 시·도 지방자치단체의 재정상황을 판단하기 위해 재정위기 및 재정압박의 분석지표를 산출한 것이다.¹⁾ 당초 예산대비 지방세 감소율이 10%이상 되는 지역은 재정압박상태

기조강연 김 세 원

에 있다고 볼 수 있는데, 충북·광주·제주·전북을 제외한 모든 지역이 이에 속한다고 할 수 있다. 부채비율을 보면 제주와 대구는 75%를 상회하여 채무상태가 매우 불량한 지역으로 분류될 수 있고, 광주·부산·대전·인천·울산·경기·경남 등은 부채비율이 35~75%사이로서 요주의 상태에 있다고 할 수 있겠다. 이렇게 볼 때 대구는 재정위기상태에 직면에 있다고 할 수 있으며 전북과 충북을 제외한 나머지 지역은 재정압박을 받고 있다고 할 수 있을 것이다.

제주도의 경우 당초예산대비 지방세 감소율은 8.9%로 16개 시·도 지방자치단체 중에서 가장 낮은 수준을 보이고 있어, 제주도의 단기적인 재정적 어려움은 여타 시도에 비해 크지 않다고 보여진다. 그러나 총예산대비 부채비율은 91.54%로서 16개 시·도 중 가장 높게 나타났다. 이의 주된 원인은 '97년 7월에 양여금 대상사업인 도시계획도로사업에 200억엔(1,577억원, 당시 100엔=788.40원)의 외자를 도입 시행한 것이 주 요인으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 동 해외채 200억엔은 IMF사태에 따른 원화의 급격한 평가절하로 인해 100엔이 1,127.78원('99년 9월 현재)이 되면서 원화표시 동 부채액의 규모는 697억이 증가한 2,256억원에 달하게 되었던 것이다. 이것은 향후 부채상환을 위해 향후 재정운용에 있어 경직성을 초래함으로써 심각한 재정적 어려움을 야기할 수 있다는 점에서 심각성이 있다고 할 수 있다.

2) 지방재정 악화요인

지방재정의 악화요인은 크게 구조적 요인과 경기적 요인으로 구분해 볼 수 있다. 구조적 요인으로는 취약한 지역경제력 및 경쟁력과 취약한 과세기반 등으로 인한 재정재원조달구조의 취약성과 비효율적인 재정운영 등을 들 수 있다. 경

- 1) 재정위기는 주어진 조세환경하에서 세수감소나 이전재정의 감소와 더불어 채무부담의 과대로 인해 지방자치단체가 기본적으로 공급하여야 할 공공서비스를 충분히 공급하지 못함으로써 지방자치단체의 기능이 어느 시점에서 정지될 가능성이 있는 상태를 말하며, 재정압박은 재정위기의 전단계로 과중한 채무부담이나 세수감소 등의 재원부족현상이 심한 경우를 말한다.

2000년 한국경제전망과 지방자치단체 재정운영

기적 요인으로는 IMF사태이후 경기침체와 함께 나타난 급격한 지방재정재원의 감소를 들 수 있다. 그러나 경기적인 요인은 상대적으로 단기적인 현상일 뿐만 아니라 앞서 경제전망에서도 살펴 보았듯이 향후 국내경제의 호전이 예상되고 있으므로 우리나라 지방자치단체들의 재정악화 문제와 관련하여 이의 상대적 중요성은 크지 않을 것으로 보인다. 오히려 현재의 재정위기가 보다 근본적으로 구조적 요인에 크게 기인하고 있다는 지적이 많음을 감안하여 이를 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

구조적 요인 중 먼저 재정재원조달구조의 취약성과 관련하여 그 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 우리나라 지방세 내역을 살펴보면 지방세에서 재산과세가 차지하는 비중이 약 70%를 차지하며(1996년기준), 이는 상대적으로 높은 수준이라 할 수 있다. 그런데 이는 소득과세나 소비과세에 비해 소득탄력성이 낮아 세수가 증가하지 못하는 원인이 되고 있으며, 부동산 경기와 밀접한 관계를 가지고 있을 뿐만 아니라 재정수요의 증대에 탄력적으로 대처하지 못하게 하는 원인이 되기도 한다.

그리고 지방자치단체의 자주적인 노력 여하에 따라 세수증대효과가 기대되는 세외수입은 크게 경상적 수입, 임시적 수입, 사업수입, 사업외수입으로 구분될 수 있다. 우리나라 지방자치단체의 경우 '96년도 세외수입에서 임시적 수입이 76%, 경상적 수입과 사업수입이 24%를 차지하고 있는데, 이와 같이 임시적 수입에 과도하게 의존하고 있는 세외수입구조의 문제가 지적될 수 있겠다. 다시 말해, 지방자치단체의 적극적인 재원확보노력을 평가할 수 있는 경상적 수입과 사업수입의 확보가 필요하다는 것이다.

한편, 지방자치단체의 재정수입이 부족한 상태에서 사업을 추진할 경우 의존할 수 있는 수단으로 지방채 발행과 외자도입을 들 수 있다. 그런데 지방채의 경우 지방재정에서 차지하는 비중이 8%로 지방채의 활용에 소극적일 뿐만아니라, 첨부한 <표 2>에서 알 수 있듯이 '98년도말 기준으로 중기채가 57.3%로 가장 높

고 장기채는 10.1%에 머무르고 있어 지방자치단체가 장기적인 사업개발을 위해 지방채 발행을 활용하는데 미흡했고, 단·중기채의 비중이 높아 그 구성면에서도 문제가 있음을 알 수 있다. 반면에 외채를 도입하는 경우에는 환차손에 무방비상태에 있는 것으로 나타나고 있다. 실제로 IMF사태 이후 환율의 급격한 하락에 따라 우리나라 지방자치단체들은 '98년 6월말 기준으로 '97년 10월에 비해 약 213억 원의 환차손을 겪은 것으로 나타났다.

지방재정 악화의 구조적 요인 중 다음으로 지적될 수 있는 것이 비효율적인 재정운영이라 할 수 있다. 사실 우리나라 민선단체장체제의 출범이후 선심성·행사성 예산집행이 증가하는 경향이 있다는 지적이 있으며, 또 투자사업예산을 편성함에 있어 한정된 재원을 우선순위에 따라 합리적으로 배분하여야 함에도 불구하고 전례답습적이며 당년도 중심의 근시안적 예산편성 등 바람직하지 못한 예산편성 관행이 있는 것도 사실이다. 또 예산단년도주의와 회계년도 독립의 원칙은 예산의 절감과 효율적인 재정운영을 저해하고 있어 이에 대한 제도적 개선이 요구된다고 할 수 있다.

2. 재정운용 방향

1) 지방재정운영의 합리화

우리나라에서 민선단체장체제의 출범이후 선심성·행사성 예산집행이 증가하는 경향이 있는데 이는 주민의 삶의 질을 개선하는데 크게 기여하는 바가 없다는 지적이 있으므로 이를 축소하는 것이 바람직하다. 또 예산절감 노력의 일환으로 조직 및 인력의 감축을 고려해 볼 수 있는데 이를 위해서는 업무의 조정 및 합리화 및 지방자치단체 조직의 재정비를 실시하여야 한다.

신규사업을 추진함에 있어서는 외연적 확산보다 내실있는 성장을 중시함과 동시에 지역경제 및 지방재정의 현실 여건에 맞춰 무리한 사업의 추진을 억제하고 공기업 및 투자사업의 생산성·수익성 제고에 최선을 다해야 할 것이다. 그리

2000년 한국경제전망과 지방자치단체 재정운영

고 지자체가 제공하고 있는 서비스를 면밀히 파악하여 공공성이 있는 서비스만을 지방자치단체가 제공하도록 하고, 그 외의 분야는 민간에게 위양·위탁하여 효율성을 높이도록 하여야 한다.

한편, 중앙정부는 지방자치단체의 적극적인 예산절감을 유도하고 효율적인 운용을 권장하기 위하여 지방자치단체의 지출절감노력에 인센티브를 부여하는 차원에서 예산을 절감하여 발생한 절감액이 그 다음 해에 해당 지방자치단체의 일반재원으로 쓰여질 수 있도록 제도적인 인센티브를 마련할 필요가 있다.

2) 지방세수 및 세외수입 확보대책 강화

중앙정부는 지방자치단체로 하여금 재정자주권 확보와 재정에 대한 책임을 가지고 자율적으로 재정운영의 효율성을 극대화 할 수 있도록 일부 국세를 지방세로 전환하는 조치를 강구할 필요가 있다. 지방자치단체는 조세저항 등의 문제를 이유로 지방세법에서 규정한 표준세율·제한세율 제도운영과 토지·건물 과표의 현실화에 소극적으로 대처하고 있으나 이를 적극적으로 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 물론 이것은 지방자치단체의 방만한 재정운영의 책임을 주민에게 전가하는 문제도 있지만 지방자치단체의 재정확충을 강화시킨다는 측면에서 어느 정도 활용할 필요가 있을 것으로 본다.

이 외에도 경상적 세외수입의 주종인 수수료·사용료 요율을 현실화 시킴과 동시에 신규 세외수입원의 적극 발굴노력을 강화함으로써 세외수입을 확대함과 동시에 무분별한 경영수익사업 추진은 억제할 필요가 있다. 특히 경영수익사업의 추진시에는 생산·판매·수익 등 사업성에 대한 충분한 검토가 선행되어야 할 것이다.

3) 지방채의 적정운영

우리나라의 지방재정에서 지방채가 차지하는 비중은 상대적으로 낮다. 이것

은 지방재정의 효율적인 운영에 있어서 지방채 활용이 미흡했음을 단적으로 보여주는 것이라 할 수 있다. 물론 과도한 지방채의 발행은 원리금상환에 따른 예산구조의 경직성을 강화함으로써 재정압박을 심화시킴과 동시에 재정위기를 초래할 수 있다는 문제점이 있다. 그러나 경기적인 원인에 의해서 일시적인 지방채의 감소, 중앙정부의 이전재정의 감소 등이 예상되는 상황에서 단기적인 유동성 압박을 극복하기 위한 방안으로 지방채는 유용하게 활용될 수도 있을 것이다.

이와 관련하여 지방자치단체는 부적절한 단·중기 위주에서 장기로 채무구조를 전환할 필요가 있으며, 향후 장기투자를 요하는 사업인 경우 장기지방채를 활용하는 것도 바람직할 것으로 보인다. 이와 같이 지방채 발행 등을 통해 외자를 도입할 경우 환손실을 최소화하기 위험헤지 등 재무전략을 적극적으로 채택할 필요도 있다.

이를 위해 중앙정부는 장기저리의 정부자금을 지원하는 방법 등을 통해 지방자치단체의 채무구조조정을 적극적으로 지원할 뿐만 아니라, 장기지방채 시장을 활성화시키기 위해 중앙정부 차원에서 적극적인 노력이 이루어져야 할 것이다.

2000년 한국경제전망과 지방자치단체 재정운영

<표 1> 시도별 주요 재정지표 비교

지역	기준 지표		보조지표			
	당초예산대비 지방세 감소율(%)	총예산대비 부채비율(%)	지방세징수 율(%)	재정자립도 (%)	인당지방세 징수액(천원)	예비비 확보율(%)
서울	12.20 <9>	10.38 <16>	76.00 <15>	98.80 <1>	564 <1>	1.27 <16>
부산	15.60 <5>	58.54 <4>	77.70 <14>	88.40 <2>	394 <7>	1.37 <15>
대구	25.10 <1>	84.51 <2>	83.10 <8>	81.20 <7>	417 <4>	1.72 <8>
인천	16.00 <4>	48.19 <6>	77.80 <13>	83.40 <6>	416 <5>	2.74 <3>
광주	8.50 <15>	63.33 <3>	80.50 <12>	73.20 <8>	341 <9>	1.40 <14>
대전	13.50 <6>	51.82 <5>	82.70 <9>	84.90 <4>	385 <8>	1.54 <12>
울산	21.90 <2>	38.41 <7>	82.00 <10>	87.40 <3>	468 <2>	4.17 <1>
경기	12.40 <7>	37.41 <8>	81.30 <11>	83.90 <5>	443 <3>	2.89 <2>
강원	11.50 <10>	32.48 <10>	84.30 <7>	37.10 <11>	318 <10>	1.62 <11>
충북	6.40 <16>	31.89 <11>	85.50 <6>	36.90 <12>	287 <14>	2.52 <4>
충남	17.80 <3>	26.25 <14>	73.90 <16>	34.30 <14>	297 <13>	1.47 <13>
전북	9.70 <13>	29.57 <13>	87.00 <2>	30.30 <15>	255 <15>	1.67 <9>
전남	10.80 <12>	23.02 <15>	89.30 <1>	24.80 <16>	223 <16>	1.64 <10>
경북	12.40 <8>	30.64 <12>	86.20 <4>	35.40 <13>	311 <11>	1.89 <7>
경남	10.90 <11>	35.39 <9>	85.70 <5>	43.50 <9>	310 <12>	2.17 <6>
제주	8.90 <14>	91.54 <1>	86.70 <3>	38.30 <10>	404 <6>	2.47 <5>

- 주 : 1. <>안은 순위임. 세수부족률과 부채비율은 부족률이나 부채비율이 높은 순서이고, 나머지는 각각 정의에 따라 높은 값을 가지는 순서임.
 2. 감소율은 마이너스 부호를 뺀 절대값임.
 3. 시도는 광역자치단체와 기초자치단체의 합임.

자료 : 김범식, 박원석, 송영필, “지방자치단체의 재정위기와 정책과제”, 삼성경제연구소 1999.

<표 2> 년도별 지방채 잔액 유형별 현황(1996~1998년)

(단위 : %)

연도	합계	상환기간별				이율별					
		단기채	중기채	중장기채	장기채	무이자	1~3%	4~6%	7~9%	10%	11~15%이상
1996	164,259	10.0	56.2	19.9	13.5	0.07	4.91	52.6	35.1	6.60	0.71
1997	190,711	4.7	58.9	26.3	10.1	0.05	7.95	50.2	33.5	6.35	1.92
1998	185,584	5.2	57.3	27.5	10.1	0.04	8.34	46.4	35.2	5.82	4.22

주 : 1. 단기채는 상환기간이 1년과 2~3년인 지방채이고, 중기채는 4~5년과 6~10년, 중장기채는 11~15년, 그리고 장기채는 상환기간이 16년 이상인 지방채임.

2. '98년 자료는 '98년 6월말 기준.

자료 : 김범식, 박원석, 송영필, “지방자치단체의 재정위기와 정책과제”, 삼성경제연구소, 1999.

제주도 지방채의 위기와 상환대책

고 호 성

(제주대학교 법과정책연구소장)

< 목 차 >

- I. 발표의 목적과 한계
- II. 제주도 지방채 현황과 문제점
- III. 제주도 해외채의 현황과 문제점
- IV. 지방채 상환/관리대책

I. 발표의 목적과 한계

- 이 발표의 목적은, 제주지역 지방재정문제에 대한 새로운 agenda를 설정 하려는 것에 있다.
- 지방재정에 대한 논의는, 여태까지 주로 지역개발 투자재원을 확보하려는 관점에서 지방재정의 확충방안이 논의되어 왔다.
- 민선자치단체장 시대 이후, 투자재원확대방안으로 지방채가 주목되어 지방채의 확대현상이 나타났다
- 취약한 지방재정환경 속에서, 지방채가 확대되면서 지방재정의 건전성이 위협받게 되었다.
- 특히 97년말에 시작된 외환위기 이후, 그 이전에 해외지방채를 기재한 자치단체의 경우에는 상당한 환차손을 입었기 때문에, 걱정할 지방채 관

제1주제 고 호 성

리가 행해지지 않는다면, 일정한 시기에 이르면 지방채상환불능의 상태를 맞게될 가능성까지 생기게 되었다.

- 제주지역 지방채의 현재 상황은 지방채의 규모확대와 해외채의 환차손 등으로 말미암아 지방재정의 건전성이 우려되는 형편이다.
- 이런 점에서, 제주지역 지방재정에 대한 사회적 논의는, 지역개발 투자채원을 확대하려는 관점 이외에, 지방재정의 건전성을 유지해야 한다는 새로운 관점에서 행해지는 것이 불가피하게 되었다.
- 과거 지방채 기채는, 이른바 비모채주의(非募債主義) 또는 건전재정원칙에 따라, 중앙정부에 의하여 엄격하게 통제되어 왔기 때문에, 지방재정의 건전성 문제를 현실적 문제로 제기할 필요성이 적었으며, 이에 따라 이 문제에 대한 연구도 부족하였다.
- 선행 연구의 부족과 이 발표준비를 위한 시간적 제약 때문에, 이 발표는 지방재정의 건전성에 대한 분석지표 또는 분석모델에 대한 엄격한 논의를 배제하고, 또 각종 통계도 가능한 한 최근의 자료를 이용하려고 하였지만, 통일성이 결여될 수 밖에 없었음을 밝혀둔다.
- 기술적 분석의 정밀성은 추후 연구과제로 남겨 둘 수 밖에 없었지만, 이용가능한 자료들을 통하여, 제주지역 지방채 문제의 핵심적 쟁점을 파악하려는 것을 이번 발표의 초점으로 삼았다.

II. 제주도 지방채 현황과 문제점

- 건전재정이라는 관점에서 지방채 문제를 파악하려고 할 때, 사회에서 일반적으로 인용되고 있는 지표는, 지방채 잔액의 규모이다.
- 1999년 12월 31일 현재, 제주도 지방채 잔액 현황은 <표-1>과 같다. <표-1>에 의하면, 제주도 지방채 잔액 총계는 1조585억5천만원이다.

제주도 지방채의 위기와 상환대책

- 그러나 이 잔액 총계에는 제주도본청이 기채한 지방채 중 시군에 용자한 금액이 중복 계산되어 있기 때문에, 이 중복분을 제외한 제주도의 지방채 잔액 순계는, 8225억 3천만원이다.
- 이상과 같은 지방채 잔액은, 200억엔의 해외채가 포함되어 있기 때문에, 고정된 것이 아니라 환율변동에 따라 그 평가액이 달라지는 것으로, <표-1>은 1999년 12월 31일 환율인 1,138.66원/100엔을 기준으로 평가한 것이다.
- <표-1>의 이자총액은, 지방채 만기까지 지불해야 할 장래 지급이자의 합산액이다.
- <표-1>보다 1년전 현황인 1998년 12월 31일 현재, 제주도 지방채무 잔액순계 7,433억원을 기준으로 할 때, 도민 1인당 채무액은 139만2천원으로(7,433억원/534천명) 전국 1위수준으로 보고되고 있다.

제1주제 고 호 성

<표-1> 제주도 지방채 잔액현황(1999.12.31 현재)

(단위:백만원)

구분		합계	지방채무			채무부담 (외상공사)
			계	원금	이자	
합계	계 (순계)	1,058,505 (822,503)	1,050,575 (814,573)	772,688 (587,397)	277,887 (277,176)	7,930 (7,930)
	일반회계	513,458	505,528	354,635	150,893	7,930
	기타특별 회계	312,242	312,242	249,560	62,682	
	공기업특계	232,805	232,805	168,493	64,312	
도	계 (순계)	583,897 (347,895)	582,067 (346,065)	433,395 (248,104)	148,672 (97,961)	1,830 (1,830)
	일반회계	180,800	178,970	116,704	62,266	1,830
	기타특별 회계	301,317	301,317	240,634	60,683	
	공기업특계	101,780	101,780	76,057	25,723	
시군계	계	474,608	468,508	339,293	129,215	6,100
	일반회계	332,658	326,558	237,931	88,627	6,100
	기타특별 회계	10,925	10,925	8,926	1,999	
	공기업특계	131,025	131,025	92,436	38,589	
제주시	계	161,139	161,139	117,546	43,593	
	일반회계	90,609	90,609	67,002	23,607	
	기타특별 회계	2,478	2,478	2,009	469	
	공기업특계	68,052	68,052	48,535	19,517	
서귀 포시	계	119,445	118,145	84,779	33,366	1,300
	일반회계	96,292	94,992	67,844	27,148	1,300
	기타특별 회계	4,615	4,615	3,958	657	
	공기업특계	18,538	18,538	12,977	5,561	
북제 주군	계	101,514	101,514	71,886	29,628	
	일반회계	76,293	76,293	53,958	22,335	
	기타특별 회계	2,686	2,686	2,098	588	
	공기업특계	22,535	22,535	15,830	6,705	
남제 주군	계	92,510	87,710	65,082	22,628	4,800
	일반회계	69,464	64,664	49,127	15,537	4,800
	기타특별 회계	1,146	1,146	861	285	
	공기업특계	21,900	21,900	15,094	6,806	

* 1,138.66원/100엔

* 자료제공 : 제주도

제주도 지방채의 위기와 상환대책

- 지방채 잔액총계와 지방재정규모를 대비하거나, 주민 1인당 지방채 부담액을 산정하여, 재정의 건전성을 파악하는 지표로 이용할 수 없는 것은 아니지만, 더욱 일반적으로 이용되고 있는 지표는 채무비율, 즉, 연도별 지방채상환액을 지방세입규모와 대비한 수치이다.
- 1999년 12월 31일 현재, 제주도 지방채 채무잔액에 대한 연도별 상환예정액은 <표-2>와 같다.
- 1999년 12월 31일 이후, 지방채가 새로 기채되지 않는다는 전제 하에서, <표-2>의 연도별 상환예정액을 연도별 지방세입예상치와 대비하면, 장래의 채무비율을 예상해 볼 수 있으나, 현재로서는 장래 제주도 지방세입규모의 예측모델이 개발되어 있지 않기 때문에, 그러한 계산을 하기는 힘들게 되어 있다.
- 참고로, 1998년 최종 예산기준으로 제주도 재정규모(순계)는 총괄 9,170억원, 제주도본청 4,254억원, 제주시 2,110억원, 서귀포시 900억원, 북제주군 1,049억원, 남제주군 857억원이다.

<표-2> 제주도 지방채 연도별 상환예정표(1999.12.31현재)

(단위 : 백만원)

구 분	채무잔액계	원금	이자	1999년	2000년	2001년
제주도 총괄 (순계)	1,050,575 (814,573)	772,688 (587,397)	277,886 (227,176)	0	77,124	79,313
제주도 본청 (순계)	582,067 (346,065)	433,395 (248,104)	148,672 (97,961)	0	43,052	44,080
제주시	161,139	117,547	43,592	0	9,306	9,498
서귀포시	118,145	84,778	33,366	0	8,343	7,842
북제주군	101,514	71,887	29,628	0	8,648	10,065
남제주군	87,710	65,082	22,628	0	7,774	7,827

제1주제 고 호 성

구분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년 이후
제주도 총괄	84,311	75,108	78,900	57,246	53,679	381,534	163,359
제주도 본청	48,878	41,066	46,004	23,746	23,078	245,292	66,871
제주시	9,566	10,378	11,790	12,060	11,142	51,586	35,813
서귀포시	8,082	7,827	7,006	7,798	6,865	41,318	23,062
북제주군	9,808	9,108	7,643	7,259	6,709	20,722	21,551
남제주군	7,979	6,729	6,456	6,382	5,885	22,616	16,060

자료제공 : 제주도

- 1998년 제주도본청에 대하여 실시된 안전회계법인의 재정진단용역은, 제주도 본청에 한정된 것이기는 하지만, 제주도 지방채 위기에 대한 중요한 시사점을 제시하고 있다.
- 안전회계법인의 재정진단용역보고서는, 1996년, 1997년, 1998년 3개년에 걸친 제주도본청의 연도별 세입 및 채무현황을 <표-3>과 같이 보고하고 있다.
- <표-3>에서 주목되는 것은, 1998년 자주재원 대비 채무상환액이 5% 수준에서 15.03%로, 일반재원 대비 채무상환액이 3% 수준에서 9% 수준으로 급격히 높아지고 있다는 점이다.
- 동보고서는 비교를 위하여, 전국 도본청 합계의 연도별 세입 및 채무현황을 <표-4>와 같이 보고하고 있다.
- <표-4>와 <표-3>의 대비에서 주목되는 것은, 1998년 이전에는, 제주도의 자주재원 대비 채무상환액이 전국 도본청 합계보다 약간 높기는 하지만, 자주재원 대비 채무상환액도, 일반재원 대비 채무상환액도 제주도 본청과 전국 도본청 합계가 비슷한 수준을 유지하고 있었다는 점이다.

제주도 지방채의 위기와 상환대책

<표-3> 제주도본청 연도별 세입 및 채무상환 현황표

(단위 : 백만원)

구분	제주도본청					
	1996년		1997년		1998년	
	금액	구성	금액	구성	금액	구성
세입						
1. 지방세	76,472	24.3%	88,105	22.2%	99,488	22.6%
2. 세외수입	20,517	6.5%	37,108	9.4%	34,245	7.8%
(자주재원:1+2)	96,989	30.8%	125,213	31.6%	133,733	30.4%
3. 지방교부세	75,208	23.9%	81,436	20.6%	76,965	17.5%
(일반재원:1+2+3)	172,197	54.7%	206,649	52.2%	210,698	47.9%
4. 지방양여금	19,382	6.2%	26,454	6.7%	20,790	4.7%
5. 국고보조금	109,122	34.7%	144,283	36.4%	172,745	39.2%
(의존재원:3+4+5)	203,712	64.7%	252,173	63.7%	270,500	61.4%
6. 지방채	14,224	4.5%	18,600	4.7%	36,242	8.2%
세입계	314,925	100%	395,986	100%	440,475	100%
채무상환						
1. 지방채상환	2,135	0.7%	4,049	1.0%	7,994	1.8%
2. 채무부담상환	3,182	1.0%	1,785	0.5%	7,612	1.7%
3. 상환적립금					2,000	0.5%
4. 해외채이자					2,500	0.6%
(채무상환계)	5,314	1.7%	5,834	1.5%	20,106	4.6%
자주재원대비	5.48%		5.12%		15.03%	
일반재원대비	3.08%		2.82%		9.54%	

- * 1996-1997년 : 결산실적
- * 1998년 : 당초예산 (제주도 1차 추경예산)
- * 세외수입중 이월금 제외
- * 출처 : 제주도본청 재정진단용역보고서

제1주제 고 호 성

<표-4> 전국 도본청 합계 연도별 세입 및 채무상환 현황표

(단위 : 백만원)

구분	전국도본청합계					
	1996년		1997년		1998년	
	금액	구성	금액	구성	금액	구성
세입						
1. 지방세	4,091,336	39.0%	4,263,342	37.0%	4,065,005	35.7%
2. 세외수입	599,375	5.7%	655,924	5.7%	554,439	4.9%
(자주재원:1+2)	4,690,711	44.7%	4,919,266	42.7%	4,619,444	40.6%
3. 지방교부세	1,443,459	13.7%	1,618,114	14.0%	1,566,352	13.8%
(일반재원:1+2+3)	6,134,170	58.4%	6,537,380	56.7%	6,185,796	54.4%
4. 지방양여금	875,548	8.3%	942,715	8.2%	1,046,360	9.2%
5. 국고보조금	3,305,300	31.5%	3,700,683	32.1%	3,932,457	34.5%
(의존재원:3+4+5)	5,624,300	53.6%	6,261,512	54.3%	6,545,169	57.5%
6. 지방채	185,113	1.8%	341,372	3.0%	226,701	2.0%
세입계	10,500,131	100%	11,522,150	100%	11,391,314	100%
채무상환						
1. 지방채상환	81,410	0.8%	84,034	0.7%	108,371	1.0%
2. 채무부담상환	106,661	1.0%	92,208	0.8%	79,004	0.7%
3. 상환적립금						
4. 해외채이자						
(채무상환계)	188,071	1.8%	176,242	1.5%	187,375	1.7%
자주재원대비	4.01%		3.56%		4.06%	
일반재원대비	3.07%		2.70%		3.03%	

- * 1996-1997년 : 결산실적
- * 1998년 : 당초예산(제주도 1차 추경예산)
- * 세외수입중 이월금 제외
- * 출처 : 제주도본청 재정진단용역보고서

제주도 지방채의 위기와 상환대책

- 제주도본청에 대한 안건회계법인의 재정진단보고의 핵심은, <표-5>와 같은 1998년 이후 2002년까지의 채무 상환부담 예상에 있다.
- 동보고서는, 제주도본청의 세입추정모델을 개발하여 세입을 추정하고, 1999년부터는 추가로 발행되는 지방채가 없다는 가정 아래에서 채무상환부담을 예측하고 있다.
- 동보고서의 예측에 따르면, 제주도본청의 경상자주채원 대비 지방채 상환부담비율은, 1998년 16.53%, 1999년 24.45%, 2000년 26.16%, 2001년 28.06%, 2002년 25.76%에 이르고, 경상일반채원 대비 지방채 상환비율은 1998년 9.94%, 1999년 14.68%, 2000년 15.67%, 2001년 16.77%, 2002년 15.37%에 이를 것으로 되어 있다.

<표-5> 채무 상환부담 예상표

(단위 : 백만원)

구분	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
지방채	90,056	93,743	101,813	109,906	118,011
경상세외수입	4,943	5,433	5,925	6,419	6,914
경상자주채원	94,999	99,176	107,738	116,325	124,925
보통교부세	63,043	65,998	72,167	78,326	84,481
경상일반채원	158,042	165,174	179,905	194,651	209,406
지방채상환	7,605	15,784	19,322	23,341	22,416
상환적립금	4,608	4,977	5,375	5,805	6,270
해외채이자	3,491	3,491	3,491	3,491	3,491
상환액계	15,704	24,252	28,188	32,637	32,177
경상자주채원 대비비율	16.53%	24.45%	26.16%	28.06%	25.76%
경상일반채원 대비비율	9.94%	14.68%	15.67%	16.77%	15.37%

* 1998년 예산상 지방채 발행액 362억은 반영, 1999년부터는 추가로 발행되는 지방채는 없는 것으로 가정

* 출처 : 제주도본청 재정진단용역보고서

제1주제 고 호 성

- 이러한 수치들이 가지는 의미는, 제주도본청 재정의 건전성이 장래 상당히 우려할 만한 수준에 이르게 된다는 것이다.
- 우선, 우리나라 행정자치부에서 지방채부담능력 측정지표로 활용하고 있는 채무비율 즉, 경상일반재원에서 채무상환액이 차지하는 비율을 20%로 규정하고 있는 점에 비추어 보면, 1998년-2002년간 이 수준을 초과하지는 않지만 이 수준에 상당히 근접하게 된다는 것이다.
- 미국 신용평가기관인 Moody's Investors Services와 Standard & Poor's에서 행정기관의 신용등급평가기준 중 지방채에 있어서는 장기채무의 원리금 상환액이 자체재원에서 차지하는 비율이 20%-25%를 초과하는 경우에는 재정압박의 판단기준으로 사용하고 있다는 또 다른 기준에 비추어 본다면, 제주도본청의 채무상환 예상금액이 자주재원의 20% 초과가 예상된다는 것이다.
- 이러한 예측에 따라, 안건회계법인은, 1998년 추경예산 수립시에는 국내 외의 외환위기로부터 발생할 불안정한 경제상황으로 인하여 세입면에 있어서 많은 감소가 예상되므로 경상경비 절감 및 투자사업의 축소가 불가피하다고 판단되며, 1999년의 예산에 있어서는 초긴축예산을 수립하여야 하고, 2000년부터는 제로베이스에 의한 연간예산 및 중장기계획을 수립하여야 할 것으로 사료된다고 제안하고 있다.

Ⅲ. 제주도 해외채의 현황과 문제점

- 앞에서 본 것처럼, 1998년부터 제주도 지방채 상환부담이 급격히 늘어난 원인은, 1997년 7월 4일 관광지 연계도로 건설사업 재원마련을 위하여 엔화표시채권(사무라이본드)으로 발행된 200억엔의 해외채에 있다. 해외채 사업 집행내역은 부록으로 첨부하였다.

제주도 지방채의 위기와 상환대책

- 발행 당시 환율은 788.40원/100엔으로 1576억8천만원(200억엔)이 기재되었으며, 발행조건은 연 3.05%의 확정금리, 10년 만기 일시상환(만기일: 2007.7.4)이었다.
- 해외채 원금 200억엔은, 1999년 12월 31일 환율인 1,138.66원/100엔을 기준으로 평가하면 2277억3천2백만원이 되고, <표-1>에서 제시한 1999. 12. 31 현재 제주도 지방채 잔액의 순계규모 지방채 원금잔액 5873억9천7백만원의 38.77%에 해당한다.
- 해외채 채무잔액의 변동상황은 <표-6>과 같고, 1999. 12. 31 기준으로 원금과 이자를 포함한 해외채 채무잔액 2798억2천6백만원은 <표-1>에서 제시한 1999. 12. 31 현재 순계규모 제주도 지방채 잔액 총계 8225억3백만원의 34.02%에 해당한다.

<표-6> 해외채 채무잔액

(단위: 백만엔/백만원)

	97.7.4	97.12.31	98.6.30	98.12.31	99.6.30	99.12.31
계	26,100 (205,772)	25,795 (294,633)	25,490 (251,956)	25,185 (269,295)	24,880 (241,159)	24,575 (279,826)
원금	20,000 (157,680)	20,000 (228,442)	20,000 (197,690)	20,000 (213,854)	20,000 (193,858)	20,000 (227,732)
이자	6,100 (48,092)	5,795 (66,191)	5,490 (54,226)	5,185 (55,442)	4,880 (47,301)	4,575 (52,094)
전신회매도율 (100엔당)	788.40원	1,142.21원	988.45원	1069.27원	962.29원	1,138.66원

자료제공 : 제주도

- 이상과 같은 점에 비추어 볼 때, 제주도 지방채의 위기가 논해질 수 있다면, 그 핵심은 해외채의 위기라고 해도 무리가 없을 것이다.
- 문제는 해외채의 위기라고 할 때, 그 내용이 무엇인가 하는 점이다. 해외채의 규모가 크다고 해도 그 상환대책이 현실성이 있는 것이라면, 그것

제1주제 고 호 성

이 재정압박요인으로 작용하는 것은 다른 문제로 하고, 지방채상환불능, 약간 부정확한 용어로 생각되지만 흔히 얘기하는 자치단체 파산의 위험성을 걱정할 필요는 없을 것이다.

- 그러나 해외채 상환계획은 매우 부실하다. 해외채 상환계획은 기본적으로 해외채 자금 배정액에 상응하는 액수로, 해외채무상환적립기금 이른바 감채기금을 자치단체별로 연차적으로 적립하여 상환하도록 되어 있다.
- 해외채자금 도시군 배정현황은 <표-7>과 같다.

<표-7> 해외채자금 도시군 배정현황

(단위: 백만엔/백만원)

계	도	시 군				
		계	제주시	서귀포시	북제주군	남제주군
20,000 (157,680)	10,407 (82,680)	9,593 (75,000)	3,626 (28,350)	3,121 (24,400)	1,295 (10,125)	1,551 (12,125)

자료제공 : 제주도

- 외채상환적립기금 설치 및 운영 조례에 의하면, 매년 일반회계 세출예산 규모를 기준으로 도본청과 제주시의 경우는 1% 이상, 서귀포시 1.5% (2000년 1월부터 0.5%로 인하) 이상, 북제주군 0.3% 이상, 남제주군 0.4% 이상 감채기금을 적립하도록 되어 있다.
- 다만, 이상의 수치는 감채기금 적립의 최저비율을 의무화한 것에 불과하기 때문에, 실제적 상환대책으로는 연도별 감채기금 적립의 목표액이 중요한 의미를 갖는다.
- 해외채 상환대책의 진정한 문제점은, 감채기금 적립의 연도별 목표액의 배정이 매우 자의적으로 되어 있다는 것이다. 현재의 감채기금 적립계획은 <표-8>과 같다.
- <표-8>에서 특히 주목되는 것은, 그 근거를 알 수는 없지만, 연도별 적

제주도 지방채의 위기와 상환대책

립목표금액이 2002년의 122억원에서 2003년의 166억원으로 44억원이 갑자기 증가하여, 그 이후 연도별 적립금 규모가 커지고 있다는 점이다.

<표-8> 감채기금 연차별 조성계획 (현재)

(단위 : 억원)

연도별	합계	97-98	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
합계	1,577	134	92	100	115	122	166	179	194	227	247
도	827	92	45	50	60	65	75	85	95	110	150
시군	750	42	47	50	55	57	91	94	99	117	97

자료제공 : 제주도

- 이러한 문제점은 당초의 조성계획과 비교해 보면 더욱 분명히 나타난다. 1998년 9월 제주도가 발행한 해외증권발행편람에 의하면 감채기금 연차별 조성계획은 <표-9>와 같았다.
- <표-9>에 의하면, 연도별 적립목표금액이 2002년의 130억원에서 2003년의 150억원으로 20억원이 증가하도록 되어 있었다.
- <표-8>과 <표-9>의 비교에서 보여지는 2003년의 적립목표금액의 변동은 도본청 적립목표액의 변동에서 유래되는 것이 아니라 시군 적립목표액의 변동에서 유래되고 있다.
- <표-9>의 감채기금 연차별 조성계획의 허술함은, 연도별 적립금액의 합계가 실제로는 1,557억원임에도 1,577억원으로 제시되어 20억원의 차이가 계획표상에 나타나는 점에서도 보여진다.

제1주제 고 호 성

<표-9> 감채기금 연차별 조성계획 (당초)

(단위 : 억원)

연도별	합계	97-98	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
합계	1,577	141	90	100	120	130	150	170	190	200	266
도	827	92	45	50	60	65	75	85	95	100	150
시군	750	49	45	50	60	65	75	85	95	100	116

* 97 발행분에 대한 기금조성계획이며, 연도별 재정규모에 따라 기금조성계획이 달라질 수 있음

* 출처 : 해외증권발행편람, 제주도, 1998.9

- 문제는 감채기금 조성계획상에만 존재하는 것이 아니다. 아직 시작 단계에 불과하지만, 여태까지의 감채기금 출연실적이 계속 목표에 미달하고 있는 것도 문제이다. 현재까지의 감채기금 출연실적은 <표-10>과 같다.
- 1997-1998년 출연액 134억원은 <표-9>의 당초계획 141억원의 95.04% 수준(도본청 100%, 시군 85.71%)이지만, 97-98년도 도본청의 출연액 92억원 중 72억원은, 1997년도에 발생한 해외증권 발행초과자금 72억원을 기금으로 편입 충당한 것으로, 1998년 도본청의 실제 출연액은 20억원에 그치고 있다.
- 1999년 출연액 81억원은 <표-9>의 당초계획 90억원의 90% 수준(도본청 88.89%, 시군 91.11%)이고, <표-8>의 수정계획 92억원의 88.04% 수준(도본청 88.89%, 시군 87.23%)에 그치고 있다.

<표-10> 감채기금 출연실적

(단위 : 억원)

연도별	합계(97-99)	1997-1998	1999	2000
합계	215	134	81	(104)
도	132	92	40	(50)
시군	83	42	41	(54)

* 2000년분은 예산액
자료제공 : 제주도

제주도 지방채의 위기와 상환대책

- 제주도 지방채의 위기가 논해질 수 있다면, 그 진정한 위기는, 해외채가 제주도 지방채에서 차지하고 있는 비중에서 볼 때, 그 상환대책이 부실하여, 해외채 만기 시에 닥칠지도 모르는 해외채상환불능상태에 있는 것으로 보여진다.
- 이런 점에서 볼 때, 감채기금 조성계획의 합리적 재수립과 엄격한 관리가 무엇보다도 시급한 일로 생각된다.
- 이 점과 관련하여, 연차별 상환기금 적립계획은 연차별 일반재원의 증가 추이에 따라서 기금을 적립할 수 있는 재정능력, 운용수익을 및 환율 등을 감안하여 수립되어야 하나, 현재의 연차별 적립계획에 있어서는 논리성이 다소 결여되어 있다고 판단되며, 상환기금도 도본청 및 시, 군별로 각각 관리하는 것보다 도본청에서 총괄하여 특별관리하는 것이 더욱 능률적이라고 사료되며 향후 환 risk 및 일시 상환부담 등을 고려하여 연리 5%의 중소기업육성기금과 같은 정책적인 기금에 출연(용자)하는 것보다 고수익금융상품에 투자하여 상환재원을 증대시켜야 할 것으로 판단된다는, 안전회계법인의 재정진단보고에 주목할 필요가 있을 것이다.
- 현재의 시점에서는 부적절한 것으로 생각되기는 하지만, 어쨌든 재정진단보고서가, 1997년 12월 31일의 환율, 2007년까지의 일반재원의 예상증가율 및 적립기금 운용수익률을 감안하여 매년 적립하여야 할 도본청의 연도별 상환적립기금 적정금액을 <표-11>과 같이 제시하고 있는 것은 참조할 만한 것으로 생각된다.

<표-11> 재정진단용역보고서 제안 감채기금 조성계획

(단위 : 억원)

구분	계	1997	1998	1999	2000	2002	2004	2006	2007
도본청계획	827	72	40	45	50	65	85	110	130
제반조건고려	667	72	46	50	54	63	73	85	92

출처 : 제주도본청 재정진단용역보고서

제1주제 고 호 성

- 감채기금 적립문제 이외에, 해외채 문제의 또 하나의 난제는 환 risk의 관리문제이다.
- 환 risk의 관리문제는 크게 두 가지로 나타나고 있는데, 하나는 해외채 만기지급시의 환율과 관련된 risk관리 문제이고, 다른 하나는 6개월마다 지급하는 이자지급시의 환율과 관련된 risk관리 문제이다.
- 해외채에 대한 1999.12.31 현재까지의 이자상환실적은 <표-12>와 같은데, 6개월마다 확정적으로 지급하여야 하는 3억5백만엔의 이자에 대하여, 원화지급금액은 최저 29억1천5백만원에서 최고 33억8천4백만원으로 4억6천9백만원의 편차를 보이고 있다.

<표-12> 해외채 이자상환 실적

(단위 : 백만엔/백만원)

지급일	지급액	지급환율	고시 환율
97.12.24	305(3,067)	1005.49원/100엔	1,512.55원/100엔
98.6.30	305(3,134)	1027.5원/100엔	988.45원/100엔
98.12.28	305(3,168)	1038.73원/100엔	1,053.39원/100엔
99.6.30	305(2,915)	955.77원/100엔	964.51 원/100엔
99.12.28	305(3,384)	1109.70원/100엔	1,117.80원/100엔
계	1,525(15,668)	평균 1,027.44	평균 1,127.34원

* ()는 원화기준 금액임

- 해외채 이자 지급에 대하여는 일부 선물환거래를 통하여 환 risk를 관리하는 것으로 알려지고 있는데, 1999. 12. 31 현재, 700억5천2백만원(2277억3천2백만원-1576억8천만원)의 평가상의 환차손을 입은 해외채 원금에 대해서도 환 risk를 관리할 합리적 대책을 세우는 것이 필요할 것으로 생각된다.
- 해외채 원금의 환차손에 대해서는, <표-8>과 같은 현재의 감채기금 조성계

제주도 지방채의 위기와 상환대책

획에 의한 감채기금이 조성되고, 이 기금을 연복리 9%로 운용하는 것을 전제로 할 경우, 상환시점 환율이 1215.40원/100엔까지 감당할 수 있을 것으로 판단되고 있지만, 보다 적극적으로 환 risk를 관리하려는 노력이 필요할 것이다.

<표-13> 감채기금 운용판단

(단위 : 억원)

연도별	기금적립계획			산식 (복리)	운용판단(r=9%)			
	계	도	시군		승수	계	도	시군
계	1,577	827	750			2,431 (854)	1,287 (460)	1,144 (394)
'97-'98	134	92	42	$a(1+r)_{10}$	2.3674	317	218	99
1999	92	45	47	$a(1+r)_9$	2.1719	200	98	102
2000	100	50	50	$a(1+r)_8$	1.9926	200	100	100
2001	115	60	55	$a(1+r)_7$	1.8280	210	109	101
2002	122	65	57	$a(1+r)_6$	1.6771	205	109	96
2003	166	75	91	$a(1+r)_5$	1.5386	255	115	140
2004	179	85	94	$a(1+r)_4$	1.4116	253	120	133
2005	194	95	99	$a(1+r)_3$	1.2950	251	123	128
2006	227	110	117	$a(1+r)_2$	1.1881	270	131	139
2007	247	150	97	$a(1+r)_1$	1.0900	279	164	106

- * ()는 98-07 기간 중 이자발생 누계액임
- * 운용수익 854억원은 100엔당 427원 수준 (도 442.02원, 시군 410.71원)
- * 상환시점 환율이 1,215.40원(788.40+427) 수준(도 1230.42원, 시군 1,199.11원)까지 환차손 상계가능
- * 자료제공 : 제주도

○ 물론, 도본청 차원에서는 각 기관의 외환실무전문가들로 국제금융분석팀을 구성하여 환 risk 관리에 대처하고, 감채기금 중 일부를 외화예금으로 보유하는 일종의 matching기법을 활용하고 있는 것으로 알려지고 있지만, 외화예금금리가 상대적으로 저리임에 비추어 그러한 방법을 택하

제1주제 고 호 성

는 것이 적합한 것인지, matching과 같은 내부적 관리기법과 선물환거래와 같은 외부적 관리기법을 어떻게 조합할 것인지 등등의 어려운 선택문제가 있기 때문에, 정기적으로 전문기관에 자문을 구하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

IV. 지방채 상환/관리대책

■ 개별채무의 상환대책과 전체채무의 관리대책을 구분하여야 한다.

- 앞에서 본 것처럼 1997년 해외채 발행으로 급속히 악화된 제주도 지방채 문제는, 일반재원에서 채무상환비가 차지하는 비율을 높여, 자치단체의 투자재원확보를 어렵게 하고 있다는 재정압박이라는 관점에서 파악되어야 한다.
- 행정자치부의 지방채 기채승인 요건인 채무비비율 20%를 상당 기간동안 넘지 않을 것으로 예상되는 상태에서, 지방채상환불능상태, 이른바 자치단체 파산이라는 관점에서 제주도 지방채 문제를 파악하는 것은, 비현실적일 뿐 아니라 오히려 합리적인 지방채 관리대책을 마련하는 것을 어렵게 할 우려가 있다.
- 물론 해외채 감채기금 조성이 부실하여, 해외채 만기시(2007.7)에 채무상환불능상태가 오지 않을까 우려되는 바가 없지 않지만, 그것으로 제주도 지방채 전체에 대한 부정적 시각을 확대시키는 것은, 오히려 해외채문제 해결 자체를 어렵게 할 것이다.
- 이런 점에서 개별채무의 상환대책과 전체채무의 관리대책은 구분되어야 한다.

■ 해외채 감채기금은 엄격하게 적립, 운용되어야 한다.

- 제주도의 전체 지방채 중 1997년 해외채가 차지하는 비중으로 볼 때, 해외채 감채기금은 엄격하게 적립, 운용되어야 한다.
- 해외채 감채기금의 엄격한 적립, 운용의 전제는, 연도별 해외채 감채기금 적립규모의 적절한 배분이다. 현재의 연도별 감채기금 적립계획은 타당성을 결여하고 있기 때문에, 새롭게 합리적 근거 위에서 연도별 감채기금 적립계획이 수립되어야 한다.
- 해외채에 대한 연도별 감채기금 적립계획을 합리적 기초 위에서 새로 수립하기 위해서는, 우선 각 자치단체의 연도별 세입의 예측모델을 개발하여야 한다. 이러한 세입예측모델의 개발은 전체 지방채의 관리를 위해서도 필수적이다.

■ 합리적 지방채 관리/감시체계가 수립되어야 한다.

- 지방재정운용과 관련하여 투자계획은 방대하나, 특히 지방채 상환계획은 소홀히 하는 경우가 일반적이다. 제주도의 1999-2003년 중기투자 및 지방재정계획도 투자계획 중심으로 구성되어 있어 지방채 상환계획은 거의 다루어지지 않고 있다.
- 이와 같은 상황은, 지방채 문제의 정치적 본질, 즉 법적으로 보면 지방채의 기채·사업주체와 지방채의 상환주체가 특정 자치단체로 동일할 수 있지만, 정치적으로 보면 기채·사업주체와 상환주체가 다르다는 상황에서 유래하는 것으로 파악할 수 있다.
- 이런 점에서 합리적 지방채 관리/감시체계가 필수적이다. 이를 위해서 우선 필요한 것은 지방채에 관한 정보가 적극적으로 공개되어야 한다. 지방채에 대한 정보의 적극적 공개는, 지역주민들의 불합리한 투자요구를 억제하는 기능도 담당할 수 있는 것으로 생각된다.
- 지방채의 구조와 연도별 상환금액, 연도별 상환능력 등을 적정하게 파악

제1주제 고 호 성

할 수 있는 재정지표를 개발하고 적용하는 것이, 지방채 정보공개와 지방채 관리체계 구축에 있어서 필수적이다.

- 1998년 실시한 회계법인에 의한 제주도본청의 재정진단은, 합리적인 지방채 관리체계의 구축을 위한 기초로서 매우 유용하였던 것으로 평가된다. 시군의 경우에도 이러한 재정진단을 실시하는 것이 지방채 문제해결을 위하여 유용할 것으로 생각된다.
- 단기 지방채를 장기 지방채로 차환하여 연도별 상환부담을 더욱 확산시키는 등, 지방채무의 구조개선에 더욱 적극적으로 임해야 한다.
- 지방채 총액 또는 연도별 부담비율 등의 지방채 제한 목표를 설정하여야 한다.
- 자치단체의 자산처분관리와 지방채 상환관리를 연계하는 방안을 고려할 필요가 있을 것으로 생각된다.

<부록> '97년도 해외채 사업 집행내역
(관광단지·지구 연계도로 개설사업)

(단위 : 백만원)

구분 시군별	사업명 (노선명)	사업량		진도 (%)	사업비	비고
		연장(km)	폭(m)			
합계	68개 노선	L=56.62		95	150,000	
제주시	소계 (22개 노선)	L=15.74		100	56,700	
	동문시장주변도로개설	L=0.56	B=10	100	2,800	
	삼성혈앞 도로확장	L=0.02	B=12→25	100	1,700	
	동아APT~일도지구계간 도로개설	L=1.16	B=20	100	4,600	
	구도림도서관주변도로개설	L=0.19	B=8	100	1,400	
	서문시장주변도로개설	L=0.19	B=10	100	1,300	
	공항동측도로개설	L=1.24	B=20	100	2,400	
	측후소주변도로개설	L=0.30	B=8	100	3,000	
	삼양해안도로개설	L=0.96	B=12	100	2,300	
	동부산업도로확장	L=0.60	B=15→35	100	3,100	
	체대입구~제주시힘장간도 로개설	L=3.56	B=20	100	3,300	
	국도16호선도로구조개선	L=0.75	B=25	100	3,500	
	신제주 3지구계도로개설	L=0.75	B=25	100	2,400	
	도두~외도간해안도로개설	L=1.90	B=15	100	4,500	
	구한일소주 뒷길도로개설	L=0.47	B=8	100	1,800	

제1주제 고 호 성

구분 시군별	사 업 명 (노 선 명)	사 업 량		진도 (%)	사업비	비 고
		연장(km)	폭(m)			
제 주 시	용담로타리~제2한천교간 도로확장	L=0.10	B=12→20	100	1,100	
	구서파~성화부락간 도로확장	L=0.63	B=7→15	100	3,000	
	남문로타리동남측도로개설	L=0.52	B=8	100	3,500	
	한라전문대주변도로개설	L=0.21	B=25	100	1,000	
	오라관광지구연계도로개설	L=0.37	B=25	100	1,900	
	외도~신제주간도로개설	L=0.70	B=20	100	1,200	
	동초등학교 북측도로개설	L=0.33	B=10	100	1,900	
	신산로 확장사업	L=0.23	B=12→25	100	5,000	
서귀포시	소 계(28개 노선)	L=22.87		97	48,800	
	중문 중앙로 확장	L=0.68	B=6→15	100	1,936	
	한전뒷길~중산간도로간 도로확장	L=0.92	B=6→10	100	1,988	
	법환서부진입도로개설	L=0.71	B=20	100	2,051	
	강정마을 진입로 확장	L=0.55	B=7→15	100	542	
	공업단지~돈내코간도로개설	L=0.75	B=6	100	690	
	공업단지 진입로 확장	L=1.36	B=20	100	524	
	백록여관 앞 도로확장	L=0.18	B=4→8	100	639	
	색달진입로 확장	L=0.42	B=6→12	100	931	
	하안성~구서울여관간도로확장	L=0.28	B=4→8	100	1,102	
	하호중앙로~염포동간 도로개설	L=0.50	B=8	100	284	

제주도 지방채의 위기와 상환대책

구분 시군별	사 업 명 (노 선 명)	사 업 량		진도 (%)	사업비	비 고
		연장(km)	폭(m)			
서귀포시	서홍소로1류4호선도로개설	L=0.28	B=10	100	1,144	
	보목 해안도로 개설	L=0.68	B=15	100	429	
	테니스장 진입로 개설	L=0.53	B=8	100	1,579	
	월평 ~ 산업대학간도로개설	L=2.78	B=15	100	933	
	서귀포 교회앞 도로개설	L=0.30	B=8	100	2,680	
	태평분수대옆 도로개설	L=0.44	B=8	100	900	
	보목~국도12호선도로개설	L=1.95	B=15	100	1,794	
	예래동 진입로 개설	L=1.80	B=15	100	2,143	
	색달지구 순환도로개설	L=1.40	B=8	100	1,475	
	신호서부우회도로개설	L=1.40	B=12	100	3,642	
	서·호근 진입도로 개설	L=0.78	B=15	100	2,703	
	삼매봉 순환도로 개설	L=1.30	B=15	100	1,070	
	대포 진입도로 개설	L=0.70	B=15	100	1,720	
	용당 ~ 신시가지간도로개설	L=0.20	B=15	100	5,049	
	도시우회도로 확장	L=0.48	B=15→35	100	3,201	
	국도16호선~태평로간확장	L=0.50	B=8→25	100	4,471	
국도대체 우회도로 개설	보상0.30	B=25	100	1,580		
관광단지연계도로 확장	보상0.70	B=15	32	1,600		

제1주제 고 호 성

구분 시군별	사 업 명 (노 선 명)	사 업 량		진도 (%)	사업비	비 고
		연장(km)	폭(m)			
북제 주군	소 계 (7개 노선)	L=11.03		100	20,250	
	한림향 임항도로 확장	L=0.60	B=5→25	100	6,097	
	한경체육관간선도로 확장	L=1.17	B=12→20	100	2,325	
	애월향 임항도로 개설	L=0.37	B=20	100	1,159	
	함덕관광지구연계도로 개설	L=1.98	B=15	100	2,554	
	세화유원지진입도로 확장	L=1.56	B=4→12	100	2,716	
	금능~서광시범관광도로	L=4.70	B=12→15	100	3,857	
	조천향 임항도로 확장	L=0.65	B=4→12	100	1,542	
남제 주군	소 계 (11개 노선)	L=6.98		97	24,250	
	남원초등학교 동측도로 개설	L=0.17	B=10	100	349	
	남원1리사무소옆도로 개설	L=0.24	B=8	100	582	
	해양관광단지 연계도로	L=0.22	B=15	100	400	
	위미초등학교 앞 도로 개설	L=0.27	B=10	100	596	
	위미3리사무소앞도로 개설	L=0.09	B=8	100	229	
	대안택시~축협간도로 개설	L=0.42	B=12	87	1,818	
	표선우회도로~소방파출 소간도로 개설	L=0.98	B=15	95	5,063	
	고성~수산간(2노선) 도로 확장	L=2.84	B=12→25	98	5,871	
	위미향 진입로 개설	L=1.01	B=15~25	100	4,559	폭 15m(610m) 25m(400m)
	대정초등학교~매일시 장 도로 확장	L=0.74	B=8→15	91	4,783	폭10→15(480 m) 8→12(260m)

제주도내 지방자치단체 재정확충과제와 실천방안

강 철 준

(한국금융연수원 교수)

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 제주도 자치단체의 재정현황
- III. 제주지방재정의 향후 전망과 과제
- IV. 지방재정확충 방안

I. 서론

제주 지방재정 문제는 그 동안 언론매체 등에서 여러 차례 논의가 이루어졌기 때문에 전혀 새로운 것이 없는 식상한 주제로 인식되는 것 같다. 그러나 이 논문을 준비하면서 짧은 기간이나마 문헌을 찾아본 결과 우리 나라 전체의 지방재정 문제나 육지부 자치단체의 재정문제를 다루고 있는 학술적 논문은 적지 않았으나 제주지방 재정문제만을 대상으로 연구한 논문은 거의 찾을 수 없었다.

제주재정의 세출 및 세입구조를 결정하는 요인 분석, 지방세수의 소득 탄력도 추정이나 과학적 예측기법에 의한 세수 추계, 제주지역 경제 모형에서 지방재정의 역할에 대한 이론 및 실증 분석, 제주지역 자치단체들간의 상호 의존관계 분석, 제주지역 경영수익사업의 현금흐름 분석 등 기초적 연구실적이 거의 이루어지지 않았다.

이러한 상태에서 제주재정의 과제와 그것을 해결할 수 있는 재정확충방안을

제2주제 강철준

모색한다는 것은 화학, 물리학의 지식이 없이 다리공사를 하는 것과 같기 때문에 부정확한 결론을 내릴 가능성이 높다.

이 위험을 피하기 위하여 우선 현황 분석에서는 여타 지역 지방재정을 다루고 있는 논문이나 교재에서 많이 쓰이는 형식을 따랐다. 자료와 시간의 제약으로 말미암아 시계열 분석은 전혀 시도해 보지 못하였다. 다행스럽게도 행정자치부에서 1998년부터 지방재정을 보다 과학적으로 분석해 볼 수 있는 지표들을 개발하여 발표하고 있어서 이를 이용하여 전국지방재정에서 제주지방재정이 차지하고 있는 현황을 객관적으로 파악할 수 있었다. 이 지표 분석의 결과, 제주지방재정은 제주시를 제외하고는 취약한 상태에 있으나 98년 중 구조조정과 세수 증대 실적에서는 여타지역보다 앞선 것으로 나타났다. 그러나 이 지표는 98년에야 만들어졌기 때문에 추세변화 분석은 할 수 없었다.

제주지방재정의 취약성이 향후 어떻게 발전하여 나갈 것인가를 정확하게 예측하기 위해서는 자치단체별로 재정의 세출과 세입을 결정하는 변수 분석과 이들 변수를 이용한 예측모형의 구축이 필요하다. 이 논문에서는 시간적 제약으로 이 작업을 하지 못하고 제주도에서 99년 11월에 발표한 「중기투자 및 지방재정 계획」의 타당성만을 살펴보았다.

다음으로 제주지방재정 확충과제는 세입의 안정적 확보, 재정지출수요의 효과적 통제, 그리고 재정관리 시스템의 효율성 제고 등 세가지 측면으로 나누어 살펴보았다.

마지막으로는 앞에서 도출된 과제들을 해결할 수 있는 실천방안들을 모색하였다. 여기에서 이들 방안들을 모색함에 있어서는 세계적인 추세, 중앙정부의 정책동향, 제주의 환경여건 등을 종합적으로 감안하여 기본방향을 제주 경제활성화를 통한 세수 확대, 제주도 장기발전 방향과 부합, 재정운영 및 평가에서 시장원칙 적용 확대, 그리고 제주도민의 사업참여 기회 확대의 4가지로 설정하였다. 세부 실천방안을 준비하는 과정에서는 행정자치부 등 중앙부처에서 거론되고 있는 내용과 제주도청에서 중앙과 절충하고 있는 내용을 나름대로 검토하

였다.

이 논문을 계기로 제주재정에 관한 본격적인 연구가 많이 나올 것으로 기대한다.

II 제주도 자치단체의 재정현황

1. 재정규모

IMF 위기 발발 이후 전국 각 지방의 재정은 큰 타격을 받았다. 이전까지만 해도 민선 지방자치 체제가 들어서면서 재정규모가 빠른 속도로 늘어나고 본격적인 지방화시대가 진행되고 있었는데 1997년 11월 IMF 사태가 발발하면서 지방세 수입이 크게 줄어 들고 동시에 교부금 등 중앙정부 지원금이 대폭 삭감됨으로써 각 지방정부는 조직과 인력을 축소하고 투자 사업을 정비하는 등 구조조정의 어려움을 겪었다.

<표-1>에서 보면 중앙정부의 1998년도 일반회계 규모는 기업 및 금융부문 구조조정을 위한 예산이 늘어나면서 예전보다 증가율이 높아진데 반하여 지방정부 일반회계 규모는 1997년에 비해 16.5%나 크게 줄어 들었다. 이에 따라 전체 국가재정에서 지방재정이 차지하는 비중은 35.9%로 낮아져서 민선자치 시대 이전 수준으로 돌아갔다. 제주지역 지방자치단체의 일반회계 규모도 전년에 비해 11.9% 감소하였으나 타지방에 비해 감소율은 낮았다.

제2주제 강철준

<표-1> 제주 지방재정 규모의 변화추이

단위: 억원, %

연 도	중앙재정(A)	지방재정(B)	지방재정 비율 (B/A+B)	제주지방재정(C)	제주지방재정 비율(C/B)
1993	372,680 (11.2)	237,003 (7.3)	38.9	3658 (5.2)	1.5
1994	427,947 (14.8)	302,800 (27.8)	41.4	4585 (25.3)	1.5
1995	514,981 (20.3)	366,673 (21.1)	41.6	5689 (24.1)	1.6
1996	588,228 (14.2)	449,953 (22.7)	43.3	6927 (21.8)	1.5
1997	639,621 (8.7)	507,650 (12.8)	44.2	8766 (26.5)	1.7
1998	755,829 (18.2)	423,749 (-16.5)	35.9	7722 (-11.9)	1.8

주: 1) 재정규모는 일반회계 순계 규모로 측정

2) 제주지방재정비율은 전국 지방재정규모에서 제주지방재정 규모가 차지하는 비율(%)

3) 제주지방재정은 제주도와 4개시군 일반회계 순계 규모의 합계임.

4) ()안 숫자는 전년대비 증감율임.

자료: 행정자치부, 『재정연감』 각호.

제주도내 각 자치단체들의 재정규모를 비교해보면 제주도가 전체 제주 지방재정의 절반 조금 못 미치는 수준을 차지하고 있으며 제주시가 23%, 그리고 나머지를 북제주군, 서귀포시, 남제주군 순으로 차지하고 있다. (<표-2>참조). 회계별로는 제주시의 특별회계 비중이 다른 단체들에 비해 높은 것으로 나타나고 있는데 이는 도시화가 진전될수록 상하수도 사업, 택지개발 사업 등 특별회계 사업 비중이 높아지는 전국적 특성이 반영된 것이다.

제주도내 지방자치단체 재정책총과제와 실천방안

<표-2> 제주 지방자치단체 회계별 규모 비교 (1998년)

단위: 억원, %

	제주 지방재정	제주도	제주시	서귀포시	북 군	남 군
총 계	9,170 (100.0)	4,254 (46.4)	2,110 (23.0)	900 (9.8)	1,049 (11.4)	857 (9.3)
일반회계	7,722 (100.0)	3,847 (49.8)	1,471 (19.0)	731 (9.5)	909 (11.8)	764 (9.9)
특별회계	1,448 (100.0)	407 (28.1)	639 (44.1)	169 (11.7)	140 (9.7)	93 (6.4)

주 : 1) 1998년 최종 예산 기준으로써 순계 규모임.

2) ()내 숫자는 제주 전체 지방재정에서 차지하는 비중임.

자료: 행정자치부, 『재정연감』, 1999년

자치단체별 세입·세출구조는 <표-3>에 나타나 있다. 우선 제주도의 세입 규모는 세출규모를 크게 능가하는데 반하여 4개 시·군의 경우는 반대로 세출 규모가 크다. 즉 4개시군 재정의 제주도 의존도가 그 만큼 크다는 것이다. 한편 지방세와 세외수입을 합한 자주재원을 총세입과 비교한 비율을 보면 제주시와 서귀포시가 비교적 양호한 반면에 제주도와 남제주군, 북제주군의 경우는 이 비율이 상당히 낮아서 재정 자립도가 취약하다고 할 수 있다. 특히 남제주군과 북제주군의 경우에는 지방세 수입이 인건비에도 못 미치고 있다.

세출구조상의 특징을 보면 도내 5개 자치단체 모두 인건비 비율이 전국 평균보다 높다.

제2주제 강철준

<표-3> 제주지방자치단체별 세입·세출 구조

단위: 억원, %

	제주도	제주시	서귀포시	북군	남군	전국
총세입규모 ¹⁾	4,254	2,110	900	1,049	857	575,045
일반회계세입	3,847	1,471	731	909	764	423,749
지방세	863	633	222	147	120	167,529
세외수입	471	948	289	250	160	176,503
지방교부세 ²⁾	2,265	313	250	350	330	73,082
지방양여금	-	155	114	153	149	29,213
국고보조금	437	5	3	2	2	78,633
지방채	-	61	23	148	97	50,084
자주재원비율 ³⁾	31.4	74.9	56.8	37.8	32.7	59.8
총세출규모 ⁴⁾	2,577	2,490	1,214	1,594	1,594	575,045
인건비	304 (11.8)	318 (12.8)	154 (12.7)	170 (10.7)	147 (11.4)	60,704 (10.6)
물건비	316 (12.3)	363 (14.6)	167 (13.8)	177 (11.1)	153 (11.8)	72,033 (12.5)
자본지출	904 (35.1)	1,084 (43.5)	674 (55.5)	911 (57.2)	704 (54.4)	28,713 (49.2)
융자 및 출자	203 (7.9)	9 (0.0)	15 (1.2)	31 (1.7)	10 (0.8)	11,774 (2.0)

주 : 1) 총세입규모 = 일반회계세입+특별회계세입(순계규모)

2) 증액교부금 및 조정교부금 포함.

3) 자주재원비율 = (지방세+세외수입)/총세입규모(%)

4) 세출통계의 ()내 숫자는 총세출에 대한 각 지출항목의 비율임.

자료: 행정자치부, 『재정연감』, 1999

2. 지방세 수입구조

<표-4>는 제주지방 자치단체의 보통세 수입구조를 전국과 비교한 것이다. 이를 보면 제주는 경마장 덕택에 경주마권세 수입비중이 전국에 비해 높은 반면에 대형 사업장이 별로 없기 때문에 주민세 비중은 낮다. 또한 비업무용 토지, 외지인 토지 보유, 골프장 등에 대해 증가되는 종합토지세 비중과 지하수 이용에 부과되는 지역개발세 비중이 전국에 비해 높다.

<표-4> 전국 및 제주지방 자치단체 지방세 수입구조 비교 (1998년)

단위: 억원, %

세목별 단체별	전국 지방세		제주 지방세			
	금액(억원)	구성비(%)	금액(억원)	구성비(%)		
계	171497	100.0	2009	100.0		
보통세	취득세	24798	14.5	326	16.2	
	등록세	33885	19.8	336	16.7	
	경주마권세	3294	1.9	134	6.7	
	면허세	2407	1.4	18	0.9	
	주민세	26392	15.4	227	11.3	
	재산세	6407	3.7	68	3.4	
	자동차세	21749	12.7	232	11.5	
	농지세	27	0.0	1	0.0	
	도축세	482	0.3	6	0.3	
	담배소비세	22676	13.2	299	14.9	
	종합토지세	11993	7.0	213	10.6	
	목적세	공동시설세	3014	1.8	28	1.4
		지역개발세	703	0.4	156	7.8
도시계획세		7523	4.4	79	3.9	
사업소세		3367	2.0	17	0.8	
과년도 수입	2782	1.6	23	1.1		

자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 1999년.

제2주제 강철준

한편 <표-5>의 제주도 지방세 추이를 보면, 도세는 IMF 위기를 겪으면서 소폭 감소한 반면에 시·군세는 늘었다. 시·군세가 늘어난 주된 이유는, 이자 소득에 붙는 주민세가 고금리 덕택에 크게 늘어나고 자동차 보유 증가세가 계속 유지되면서 자동차세가 증가하였기 때문이었다. 비록 98년 중 도세가 감소하긴 하였으나 같은 기간 전국 지방세가 6.8% 감소한 것에 비하면 상대적으로 세수가 호조를 보였다고 할 수 있다. 이는 IMF위기 중에도 도내 부동산 경기가 그런대로 유지되어 취득세와 등록세 수입이 큰 변동이 없었던 데 기인한다. 제주지역 지방세 수입이 이렇게 호조를 보이면서 제주도 주민의 가구당 지방세 부담은 <표-6>에서 보듯이 91년 63만원 전국 7위에서, 98년에는 118만원 전국 4위의 높은 수준을 보였다.

제주도내 지방자치단체 재정책총과제와 실천방안

<표-5> 제주도 지방세 수입 추이

단위: 백만원

연 도	87	90	95	96	97	98
합 계	17,568	67,270	169,592	179,442	195,674	200,948
도세(계)	7,959	30,508	77,055	76,472	88,105	85,050
취득세	3,595	16,921	29,899	29,393	32,207	32,567
등록세	3,652	12,321	33,834	32,249	37,727	33,625
면허세	187	352	1,613	1,999	1,727	1,847
경주마권세	0	17	6,802	8,447	13,163	13,440
공동시설세	431	762	2,082	2,380	2,428	2,825
지역개발세	0	0	2	3	4	16
과년도수입	94	135	2,823	2,001	795	730
시군세(계)	9,609	36,762	92,537	102,970	107,569	115,898
주민세	1,375	3,247	12,927	16,971	16,973	22,659
재산세	2,963	2,102	5,111	5,812	6,333	6,758
농지세	824	350	242	334	517	149
자동차세	1,174	3,925	15,215	18,754	21,084	23,246
도축세	201	212	410	456	613	633
종합토지세	0	4,770	21,678	21,655	22,051	21,330
담배소비세	1,475	19,093	27,182	28,028	29,024	29,913
도시계획세	1,145	1,911	7,225	7,591	7,623	7,913
사업소세	333	777	1,565	1,752	1,807	1,710
과년도수입	119	375	982	1,617	1,544	1,587

주: 종합토지세 '88~'89란에 토지과다보유세 기재, 소방공동시설세는 '91년까지는 시·군세임.

자료: 제주도 및 각 시군

<표-6> 지역별 1인당 및 가구당 지방세 부담상황

단위: 원

	1991			1998		
	1인당	가구당	순위	1인당	가구당	순위
서울	233,726	775,470	1	481,421	1,429,269	1
부산	178,495	663,561	4	342,398	1,117,400	5
대구	182,765	638,147	6	331,106	1,059,235	9
인천	208,086	638,177	5	348,984	1,091,577	6
광주	162,585	597,400	9	332,661	1,081,597	7
대전	211,936	751,748	2	330,802	1,062,798	8
울산	-	-		392,240	1,279,636	2
경기	205,575	680,199	3	405,909	1,237,753	3
강원	137,577	510,483	11	302,360	937,677	11
충북	143,040	528,310	10	279,895	880,578	13
충남	123,645	467,696	13	287,913	896,783	12
전북	116,465	444,393	14	253,554	815,623	15
전남	102,293	379,383	15	220,847	673,916	16
경북	142,003	510,085	12	286,279	873,121	14
경남	275,281	626,268	8	313,846	995,468	10
제주	180,679	633,662	7	376,302	1,179,705	4

자료: 행정자치부, 『통계연감』, 1999.

3. 세외수입

지방자치단체의 세외수입은 지방세와 함께 자주재원을 구성하는 중요한 세원이다. 본격적인 지방자치시대를 맞이하여 각 자치단체에서는 세외수입을 늘

제주도내 지방자치단체 재정책총과제와 실천방안

리기 위하여 각종 경영사업과 공기업을 경쟁력으로 설치 운영하고 있다.

세외수입은 일반회계 수입과 특별회계수입으로 크게 나뉜다. 일반회계수입은 사용료, 수수료 등 경상적 세외 수입과 재산매각, 이월금 등 임시적 수입으로 구성되며 특별회계수입은 상하수도 수입, 택지개발수입 등 사업수입과 전입금, 잡수입 등 사업외 수입으로 분류된다.

<표-7>은 제주지방 자치단체의 세외수입 구조를 전국과 비교한 것인데 제주의 경우 수질오염 부담금 등을 포함하는 부담금 수입 비중이 높다는 것 이외에는 큰 차이가 없다. 도내 자치단체별 세외수입 현황은 <표-8>에 나타나 있는데 이를 보면, 이월금, 전입금 등으로 구성되는 임시적 세외수입 비중이 공통적으로 높다. 이는 그만큼 회계운영의 계획성과 안정성이 낮은 것으로 볼 수 있다. 경상적 세외수입 면에서는 도에 비하여 시·군의 비중이 높는데 이것은 시·군의 각종 수수료 수입이 크고 도세를 시·군에서 징수한 대가로 받는 징수 교부금이 많기 때문이다.

특별회계에 있어서는 제주도의 경우는 지하수 개발 관련사업과 택지개발사업 수입이, 제주시의 경우는 택지개발사업과 상수도사업 수입이 많기 때문에 타 시·군에 비해 사업수입이 높은 것으로 나타났다. 또한 특별회계 사업외수입에서도 제주도와 제주시의 비중이 높게 나왔는데 일반회계에서와 같이 이월금, 전입금이 많았기 때문이었다.

<표-9>는 전국 자치단체별로 공기업 운영현황을 보여주고 있다. 제주도 자치단체들도 종류와 수적인 면에서 여타지역 단체들과 거의 비슷하게 공기업을 운영하고 있다. 이 표에서 나타난 한 가지 특징은 재정규모에 비추어 볼 때 서울과 광역시보다 각도에서 운영하는 공기업수가 월등히 많다는 것이다. 제주도의 경우에도 전체 공기업수가 12개나 된다. 특히 상수도 사업을 하기 위해 4개 시·군이 공기업을 한 개씩 별개로 운영하고 있는 점은 검토해 볼 과제라 생각된다.

제2주제 강철준

<표-7> 전국 및 제주지방 자치단체 세외수입 구조비교 (1998년)

단위: 억원, %

	전 국		제 주 지 방	
	금 액	구 성 비	금 액	구 성 비
일반회계	174,050	50.5	2,969	54.2
경상적 세외수입	37,330	10.8	64.4	11.7
재산임대	567	0.2	10	0.2
사 용 료	3,632	1.1	105	1.9
수 수 료	5,742	1.7	76	1.4
사업장 수입	582	0.2	19	0.3
징수교부금	15,874	4.6	276	5.0
이자수입	10,934	3.2	158	2.9
임시적 세외수입	136,720	39.7	2,325	42.4
재산매각	3,847	1.1	34	0.6
이월금	113,497	33.0	1,949	35.6
기부금·기금	872	0.3	4	0.1
전입금	2,294	0.7	62	1.1
융자금	911	0.3	3	0.1
부담금	4,721	1.4	113	2.1
잡수입	8,824	2.6	55	1.0
과년도 수입	1,754	0.5	104	1.9
특별회계	171,688	49.5	2,512	45.8
사업수입	54,068	15.7	862	15.7
사업외수입	117,620	33.7	1,650	30.1
총 계	345,738	100.0	5,481	100.0

자료: 행정자치부 『지방세외수입연감』, 1999.

제주도내 지방자치단체 재정책총과제와 실천방안

<표-8> 제주도 자치단체별 세외수입 현황 (1998년)

단위: 백만원, %

	제 주 도	제 주 시	서귀포시	북군	남군
일반회계	81,577 (41.8)	91,505 (50.4)	51,778 (79.2)	40,412 (62.3)	31,633 (76.4)
경상적세외수입	9,979 (5.1)	23,026 (12.7)	10,701 (16.4)	12,348 (19.0)	8,341 (20.1)
임시적세외수입	71,598 (36.7)	68,479 (37.7)	41,077 (62.9)	28,064 (43.3)	23,292 (56.2)
특별회계	113,451 (58.2)	90,005 (49.6)	13,559 (20.8)	24,431 (37.7)	9,781 (23.6)
사업수입	38,183 (19.6)	32,393 (17.8)	5,965 (9.1)	5,738 (8.8)	3,960 (9.6)
사업외수입	75,268 (38.6)	57,613 (31.7)	7,594 (11.6)	18,693 (28.8)	5,821 (14.1)
총 계	195,028 (100.0)	181,510 (100.0)	65,337 (100.0)	64,843 (100.0)	41,414 (100.0)

주: 1) ()내 숫자는 세외수입 총액에 대한 비율(%) 임.

자료: 행정자치부 『지방세외수입연감』, 1999.

제2주제 강철준

<표-9> 전국 지자체별 공기업 현황.

(98. 12. 31 현재)

시도 별	합계	직영기업					공사·공단 등						주 식 회 사
		소계	상수 도	하수 도	공영 개발	지 역 개발 기 금	소계	의료원	도 시 지방 개발 공사	시 설 차 육 관 리 공사	지 하 철 도 선 장 관 리 공사	지 자 체 50% 이 상 자 법 인	
합계	282	171	91	20	45	15	80	35	11	15	9	10	31
서울	14	1	1	-	-	-	13	1	1	6	5	-	-
부산	11	3	1	1	-	1	3	1	1	1	-	-	5
대구	10	3	1	1	-	1	4	1	1	1	1	-	3
인천	8	4	1	1	1	1	4	1	-	1	1	1	-
광주	7	3	1	1	-	1	2	-	1	1	-	-	2
대전	5	3	1	1	-	1	1	-	1	-	-	-	1
울산	6	4	1	1	1	1	1	-	-	1	-	-	1
경기	64	50	27	7	15	1	12	6	1	3	1	1	2
강원	26	16	10	1	4	1	10	6	1	1	-	2	-
충북	12	10	4	1	4	1	2	2	-	-	-	-	-
충남	21	13	7	-	5	1	4	4	-	-	-	-	4
전북	18	11	6	1	3	1	6	2	1	-	1	2	1
전남	20	12	5	1	5	1	4	3	-	-	-	1	4
경북	24	13	10	2	-	1	8	4	1	-	-	-	3
경남	24	18	11	-	6	1	3	2	1	-	-	-	3
제주	12	7	4	1	1	1	3	2	1	-	-	-	2

자료: 행정자치부, 『통계연감』

4. 자치단체별 재정지표

행정자치부에서는 지방재정운영의 효율성을 보다 합리적으로 측정·분석하기 위하여 한국개발 연구원과 한국지방행정연구원의 연구용역 결과를 토대로 98년 「지방재정 종합지표」를 개발하였다. 이 종합지표는 처음 만들어질 때 7개 지표로 구성되었는데 99년에 와서는 종합지표는 작성하지 않는 대신에 단위지표를 10개로 확대하였다. 행자부에서는 향후 이 지표에 의거하여 자치단체의 재정운영을 매년 평가하고 그 결과 지표점수가 나쁜 자치단체에 대해서는 재정진단을 실시하고 지방재정건전화계획을 강구할 것이라고 한다. 이 계획에는 조직개편, 채무상환 및 세입증대방안, 신규사업 제한 등 강도 높은 대책이 포함되어 있다.

행자부의 재정분석 및 재정진단에 사용되는 10개 단위지표는 다음과 같다.

- ① 재정자립도 ② 재정력지수 ③ 경상수지 비율
- ④ 세입·세출 충당비율 ⑤ 지방채상환비 비율
- ⑥ 재정계획 운영비율 ⑦ 세입예산 반영비율
- ⑧ 투자비 비율 ⑨ 자체수입 증감율 ⑩ 경상경비 증감율

(각 지표의 개념과 산식에 대해서는 <부록>참조)

(1) 제주도

1998년 제주도 재정에 대한 평가내용을 보면 재정자립도, 재정력지수, 경상수지 비율, 지방채상환비 비율, 세입예산 반영비율, 투자비 비율 등 6개 지표에서 9개 도의 평균을 밑돌고 있다. 반면에 세입·세출 충당비율, 재정계획 운영비율, 자체수입 증감율, 경상경비 증감율 4개 지표에서 9개 도의 평균보다 앞서고 있다. (<표-11>참조).

이들 지표 분석 결과 제주도의 전반적인 재정상태는 취약하다고 할 수 있는

제2주제 강철준

데 특히 인건비 등 경상경비 비중이 높고 지방채 상환부담이 커서 향후에도 재정운영의 어려움이 계속될 것으로 보인다. 다행스럽게도 자체수입 증가율과 경상경비 절감율이 높아서 98년 중 재정건전화 노력에 대해서는 높은 점수를 얻고 있다.

(2) 제주시 및 서귀포시

전국 72개 시 중에서 제주시의 재정상태는 비교적 양호한 것으로 나타났다. 재정자립도, 경상수지 비율, 지방채 상환비율 등 5개 지표가 전국 평균을 웃돌고 있다. 특히 제주도내 자치단체 대부분이 높은 지방채 상환 부담을 안고 있는데 반하여 제주시의 경우는 이 비율이 2.68%에 불과하였으며 자체수입 증가율도 높아 향후 재정 건전성을 유지하는데 큰 어려움이 없을 것으로 보인다. 한가지 흠은 재정계획운영비율 지표가 74.63%에 불과하여 재정운영의 계획성이 낮다는 것이다. (<표-12> 참조).

서귀포시의 경우에는 세입·세출 총당비율, 재정계획 운영비율 등 4개 지표에서 전국 평균을 상회한 반면에 재정자립도, 재정력지수 등 6개 지표에서 전국 평균에 미치지 못하고 있다. 전반적으로 재정상태는 전국 평균 수준이라고 할 수 있으나 98년 중 자체수입 증가율이 낮아서 향후 재정수입 증대 노력이 필요한 것으로 보인다.

(3) 북제주군 및 남제주군

전국 91개 군의 일반적인 재정상태는 광역시, 도 및 시에 비해 매우 취약한 것으로 나타나 앞으로 우리 나라 전체 재정을 운영하는데 있어서 군 지역의 재정을 개선하는 과제가 심각해질 것으로 예상된다. 제주도의 경우에도 북제주군과 남제주군의 재정상태가 좋지 못한 것으로 나타났다. (<표-13>참조).

북제주군의 경우에는 전국 평균을 상회하는 지표가 7개로서 상대적으로 재정운영의 효율성이 높은 것으로 분석되었으나 재정자립도와 지방채상환비율 등

제주도내 지방자치단체 재정책총과제와 실천방안

중요도가 높은 지표에서 하위 그룹에 처져 있다. 특히 지방채 상환비율이 91개 군 중 80위를 차지함으로써 향후 채무상환 부담을 해소하는 과제가 시급하며 아울러 재정운영의 계획성을 높이기 위한 노력이 필요한 것으로 나타났다.

남제주군의 경우에는 재정력지수, 경상수지비율 등 5개 지표에서 전국평균을 상회하였으며 재정자립도 등 5개 지표에서 전국 평균을 밑돌았다. 남제주군의 경우에도 재정자립도와 지방채 상환비율 등 중요한 재정지표면에서 전국 하위그룹에 처져 있다. 다행스럽게도 남제주군과 북제주군 모두 98년 중 자체수입 증가율과 경상경비 절감율 면에서 높은 순위를 차지하고 있다.

제2주제 강철준

<표 11> 가로표

제주도내 지방자치단체 재정책총과제와 실천방안

<표 12> 가로표

제2주제 강철준

<표 13> 가로표

Ⅲ. 제주지방재정의 향후 전망과 과제

1. 재정 전망

지금까지 살펴본 제주지방재정 현황을 요약해 보면, 재정자립도가 낮고 채무상환부담이 커서 전반적으로 취약한 상태이지만, IMF 경제위기 기간 중 전국 지방정부의 재정수입이 큰 폭으로 감소되는 와중에도 제주지역 자치단체들의 재정수입은 덜 줄어들었으므로 재정운영의 어려움은 상대적으로 작았다고 할 수 있다. 이것은 국제 자유도시계획 추진과 개발제한 완화조치 등에 힘입어 타 지역에 비해 부동산 경기를 어느 정도 유지함으로써 지방세 수입을 확보할 수 있었기 때문이었다. 앞으로도 이러한 추세가 계속 유지되어 제주지방재정을 구조적으로 안정화시킬 수 있을지의 여부를 판단하기는 어렵지만 전국 경제가 IMF 위기 국면에서 벗어나 회복세에 접어 들고 있기 때문에 향후 2-3년간 재정 상황은 예전에 비해 많이 나아질 것으로 전망된다.²⁾

그러나 2007년 200억엔 외채 원금상환이 예정되어 있는 점과 국제자유도시 계획 추진, 월드컵경기 유치, 컨벤션센터 건설 등 대규모 투자사업 수요가 몰려 있는 점을 감안할 때 취약한 제주지방재정구조가 장기적으로 개선될 것인지 아니면 위기국면으로 발전될 것인지 쉽게 판단할 수 없는 상황이다.

제주도재정 전망을 하기 위하여 제주도에서 99년 11월에 발표한 「중기투자 및 지방재정 계획」을 살펴보면, 제주도재정 총규모는 99년~2003년 기간 중 10.3% 증가함으로써 IMF위기 이전의 성장세를 회복하는 것으로 되어 있다.

<표-14>는 제주도의 재정계획을 요약한 것인데 여기에서 세수확보 계획을 보면, 우선 지방세와 세외수입 등 자주세원은 연평균 9.0% 증가하는 것으로 하여 현재의 경제회복세를 감안할 때 큰 무리 없이 달성 가능한 것으로 보인다. 반

2) 한국개발연구원의 최근 발표에 따르면 99년 국내총생산(GDP)은 11% 성장하고 물가는 1% 상승에 머물고 2000년에는 GDP 8% 성장, 물가 3%상승으로 예측하고 있다.

제2주제 강철준

면에 지방 교부세 등 중앙정부 의존재원은 연평균 13.6%나 증가하는 것으로 잡고 있어서 의욕이 지나친 느낌이다. 비록 지방 교부세율이 13.27%에서 99년 15%로 인상되고 추가적인 인상을 계속 도모한다고 하지만 중앙정부의 입장은 그동안 금융 및 기업구조조정으로 인해 크게 늘어난 재정적자를 지속적으로 감축시킨다는 방침이기 때문에 의존재원의 지속적인 확대는 제동이 걸릴 가능성이 많다. 또한 의존재원이 계속 큰 폭으로 늘어나면 지방재정 자립도가 낮아져 재정의 취약성을 현재보다 악화시키게 되는데 제주도에서는 이 문제를 가볍게 생각하는 것 같다. 만일 현재의 경제회복세가 일부에서 제기하는 것처럼 일시적인 것이 될 가능성에 대비해서 재정자립도를 높여 나가는 노력을 계속해야 할 것이다.

세출 면에서는 경상지출의 증가세를 6.0%로 억제한다는 계획은 바람직한 것으로 보이는 반면에 투자지출은 12.2%나 증가하는 것으로 계획하고 있어서 기간 중 채무상환 부담이 적지 않음을 고려할 때 재정운영의 건전성과 효율성을 위협하는 요인으로 작용할 수도 있는 것으로 보인다. 따라서 국제자유도시 추진, 월드컵 개최 등 이미 발표된 핵심사업에 투자를 집중하고 여타 사업은 축소 조정하거나 과감하게 민영화함으로써 투자지출 증가세를 억제하는 노력이 필요하다. 이와 함께 외자나 민간자본을 유치하여 투자재원을 확충하는 방안을 병행해야 할 것이다.

제주도내 지방자치단체 재정책총과제와 실천방안

<표-14> 제주도 재정전망 (1999-2003년)

단위: 억원, %

	1999	2000	2001	2002	2003	연평균 성장율(%)
총규모¹⁾	4,858	5,487	6,096	6,745	7,478	10.3
일반회계	4,212	4,782	5,297	5,886	6,553	10.4
특별회계	646	705	799	599	925	9.8
세입합계	3,903	4,487	5,017	5,621	6,303	12.2
자주재원	1,208	1,414	1,512	1,623	1,742	9.0
지방세	980	1,082	1,165	1,254	1,351	9.4
세외수입	228	332	348	369	391	9.4
의존재원	2,695	3,073	3,505	3,998	4,561	13.6
지방교부세	770	874	991	1,125	1,277	10.0
지방양여금	289	318	350	385	424	14.6
국고보조금	1,636	1,881	2,163	2,487	2,861	15.4
경상지출²⁾	4.3	5.9	7.6	7.7	4.4	6.0
투자지출³⁾	4.8	18.5	11.7	12.1	13.9	12.2

주: 1)시, 군 제외. 총계규모 기준.

2)일반회계 경상지출 + 특별회계 경상지출.

3)일반회계 투자지출 + 특별회계 투자지출.

자료: 제주도, 『중기투자 및 지방재정계획』, 1999.11.

2. 과제

제주지방 재정이 당면하고 있는 과제를 세입의 안정적 확보, 재정지출수요의 효과적 통제, 그리고 재정관리 시스템의 효율성 제고의 세 가지 측면으로 나누어 살펴보기로 한다.

제2주제 강철준

(1) 세입의 안정적 확보

지방재정세입은 크게 중앙정부지원 재원과 자체수입 재원 두 가지로 나뉜다. 전자는 기초적 행정수요를 충족시키기 위한 비용을 지원하기 위해 주로 인구비례에 따라 배분되는 부분과 중앙정부 정책이나 전국경제에의 기여도에 따라 성과급 형식으로 배분되는 부분으로 구성된다. 인구비례에 따라 배분되는 부분은 어찌할 수 없어도 성과급 배분 부분은 자치단체의 노력 여하에 달려 있다고 할 수 있다. 즉, 정부정책의 변화방향을 정확하게 읽어서 그에 맞는 사업을 개발한다든지 제주경제의 전국경제 기여도를 높일 수 있는 개발 정책을 시행하는 것이 과제가 될 것이다. 예를 들자면 정부정책 방향이 과거에 비해 환경오염 방지, 에너지 절감, 실업자 구제, 여성지위 향상, 주민의 보건복지 향상, 벤처창업 장려 쪽으로 중점이 주어지고 있으므로 여기에 부응하는 사업들을 개발하는 노력이 필요할 것이다. 또한 중앙정부에서는 재정운영의 계획성과 효율성에 따라 교부금을 결정하는 인센티브체제를 강화하고 있으므로 자치단체의 예산 및 재정계획 작성능력을 제고시키기 위하여 관련조직의 전문성을 높이는 방안이 요구된다.

다음으로 자체수입 재원을 늘리기 위해서는 지방세 수입과 각종 세외수입을 확대해야 한다. 지방세의 경우는 기존 세목 중 세율 인상 여지가 있는 부분을 찾아내고 신규 세원을 발굴하는 것이 필요할 것이다. 하지만 제주의 경우 주민 1가구당 부담하는 지방세 부담율이 이미 전국 상위 수준을 차지하고 있기 때문에 신규로 세부담을 늘리는 것은 한계가 있을 것으로 보인다. 또한 지방세 세율 인상은 경기를 침체시키고 물가를 불안하게 한다는 문제가 있다. 따라서 기본적으로 제주지방경제를 활성화시켜서 세수를 증대시키는 것이 올바른 방향이 될 것이다.

그러나 다음의 <표-15>에서 보듯이 제주경제는 관광, 감귤 및 몇개 1차 산업에 특화되어 있어서 1인당 지역총생산 규모가 타 지역에 비해 낮을 뿐만 아니라 생산의 변동성도 크기 때문에 세수를 안정적으로 확보하는 것이 상대적으로

제주도내 지방자치단체 재정책총과제와 실천방안

로 어려운 형편이다. <표-16>은 지역총생산통계가 작성되기 시작한 1985년부터 1997년 기간동안 지역총생산 증가율의 평균과 표준편차를 보여주고 있는데 이 기간 중 광역시가 따로 떨어져 나가면서 통계숫자가 크게 바뀐 충남과 전남을 제외하면, 제주지역생산의 불안정성은 전국에서 광주, 인천 다음으로 높다. 그러므로 향후 제주경제를 장기 안정적으로 발전시킬 수 있는 대안을 찾는 것이 매우 중요한 과제라고 할 것이다.

<표-15> 시도별 1인당 지역총생산액 순위 비교

단위:천원

지역	1986년		1990년		1995년		1996년		1997년	
	금액	순위	금액	순위	금액	순위	금액	순위	금액	순위
서울	2,413	4	4,488	4	7,868	6	8,526	6	9,588	6
부산	2,053	5	3,673	9	6,197	14	6,863	13	7,234	14
대구	1,754	10	3,316	13	6,163	15	6,652	15	6,402	15
인천	2,709	2	4,818	2	8,027	5	8,357	8	8,727	8
광주	-	-	3,536	10	6,554	12	6,953	12	7,606	12
대전	-	-	4,099	6	6,464	13	6,819	14	7,244	13
경기	2,490	3	4,519	3	7,719	8	8,460	7	9,379	7
강원	1,930	7	3,360	12	6,573	11	7,748	10	8,318	10
충북	2,003	6	3,768	7	8,267	4	9,568	4	10,626	4
충남	1,813	8	3,112	14	7,827	7	9,659	2	10,672	3
전북	1,702	11	3,042	15	6,842	10	7,815	9	8,039	11
전남	1,777	9	3,694	8	8,355	3	9,574	3	11,189	2
경북	2,219	5	4,286	5	8,632	2	9,366	5	10,553	5
경남	2,967	1	5,341	1	11,090	1	11,751	1	13,055	1
제주	1,663	12	3,394	11	6,994	9	7,499	11	8,560	9
전국 평균	2,216		4,144		7,811		8,572		9,397	

자료 : 통계청, 한국통계연감, 각호에서 작성

제2주제 강철준

<표-16> 시도별 지역총생산액 증가율 평균 및 표준편차(1985-1997)

지역	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기
평균(%)	15.0	14.4	12.9	15.0	16.4	16.6	14.4	18.3
표준편차(%)	4.0	5.1	5.4	5.2	6.8	8.2	5.6	4.8

지역	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
평균(%)	12.3	15.5	12.8	13.7	11.6	14.0	15.5	15.9
표준편차(%)	3.7	4.9	14.7	4.5	10.3	4.0	6.1	6.4

다음으로 세외수입을 늘리는 과제인데 이것은 보다 신중한 접근이 필요하다. 민선 자치단체장 선출 이후 세외수입을 늘리는 것이 각 단체장의 세수확보 노력과 경영마인드를 보여주는 것으로 인식되어 정확한 비용분석과 적절한 경영평가가 뒤따르지 않은 채 경쟁적으로 사업을 벌여 왔다. 이 결과 적자를 내거나 투자자금조차 제대로 회수하지 못하는 경우가 많아져 이제는 중앙정부에서 오리려 지방의 수익사업을 부담스럽게 여기는 실정이 되었다. 더욱이 단기에 대규모 수익을 얻을 수 있는 택지개발이나 공유수면 매립 등의 사업이 줄속으로 추진되면서 환경과피 문제까지 유발시키는 경우도 적지 않다.

이밖에 지방재정 세입을 늘리는 방안으로 자주 거론되는 것이 국세 중 일부를 지방세로 전환하는 방안이다. 현재 거론되는 것은 지방세에 부가되는 국세(교육세와 농특세)를 지방소득세로 하는 방안, 부가세 중 일부를 지방 특별소비세로 하는 방안, 교통세의 일부를 지방 주행세로 하는 방안, 국세인 전화세를 지방세로 전환하는 방안 등이 있다. 그러나 이 방안들은 시행이 될 경우 지방세수가 늘어나는 대신 그 만큼 교부금, 양여금 등 중앙정부 지원 자금이 줄어들 것이므로 지방재정 순수입을 증대시키는 효과는 크게 기대할 수는 없을 것이다.

(2) 재정지출 수요의 효과적 통제

지방재정에 대한 수요는 크게 세 가지 요인에 의해 증가한다. 첫째는 행정

제주도내 지방자치단체 재정책총과제와 실천방안

의 지방화 추세이다. 선진 민주국가로 갈수록 중앙 행정의 비중이 줄어들고 권력이 지방으로 분권화되는 경향이 있다. 우리의 경우도 민선자치정부가 들어선 이래 중앙행정사무의 지방위임이 꾸준히 증가해왔다. 이에 따라 이들 위임사무를 처리하기 위한 재정지출이 계속 확대되고 있다. 중앙정부는 자치단체의 위임행정업무 처리비용을 지원하기 위하여 교부금, 양여금, 보조금 등을 지급하거나 각종 수익자에게 물리는 부담금의 일정 부분을 해당 자치단체에 돌려주고 있다.

그런데 여기에는 두 가지 문제가 있다. 우선 위임업무를 처리하는 비용이 제대로 평가되지 않은 채 업무가 위임되고 있어서 지방재정을 악화시키는 요인이 되고 있다. 위임업무의 현장 실사와 정확한 원가 계산을 통해 행정의 지방화가 지방재정을 악화시키지 않도록 해야 할 것이다. 또한 업무를 위임할 때는 업무 자체를 간소화하고 처리지침 등을 표준화함으로써 지방에서의 추가적 행정수요 유발을 최소화하는 것이 필요하다. 다음으로는 위임업무가 늘어날수록 세입의 중앙의존도가 높아지고 재정자립도가 낮아지는 문제가 있다. 위임업무 처리부담을 감안하여 보다 많은 국세를 지방세로 전환하고 지방세율의 탄력도를 높여 재정자립도를 유지할 수 있도록 해야 할 것이다. 지금처럼 지방세보다 국세 비중을 높게 유지하면서 중앙정부의 지원금으로 지방재정을 보전하는 체제가 유지되는 한, 지방정부의 도덕적 해이(moral hazards)를 막을 수 없고 따라서 지방재정의 건전성은 계속 악화될 것이다. 행자부에서는 재정진단이라는 매를 가지고 이 문제 해결을 시도하고 있으나, 객관성의 시비를 근원적으로 막을 수 없을 뿐만 아니라 정치적 문제로 비화되어 매의 효과가 희석될 가능성이 크다. 한편 부담금의 경우에는 원칙적으로 전액 해당자치단체의 세입으로 하도록 함으로써 중앙정부 정책에 지방정부가 자발적으로 협력하는 요인을 높여 나가야 할 것이다.

지방재정수요를 증대시키는 두 번째 요인은 주민의 복지증대 요구와 각종 이익단체들의 민원해결 요구이다. 이들 요구를 잘 들어줄수록 자치단체장이나

제2주제 강철준

지방의회 의원들의 정치적 능력이 높은 것으로 평가되는 것이 현실이다. 어떤 경우에는 단체장이나 의원들이 먼저 주민들의 환심을 사기 위해 예산을 배정하기도 한다. 이것을 막을 수 있는 장치는 지방재정의 집행상황을 즉시 그리고 상세하게 공개하는 것이다.

세 번째는 행정조직 자체의 팽창욕구이다. 사실 지방행정의 위임만 하더라도 충분한 업무처리 비용이 수반되지 않으면 위임업무 처리를 거절하거나 반발할 수도 있지만 일단 중앙에서 신규 업무가 위임되면 지방조직을 확대할 수 있는 좋은 기회이기 때문에 대부분 자치단체가 위임업무를 선뜻 수용하고 있다. 신규 업무를 개발하는 것은 조직의 원활한 인사관리에도 도움이 된다. 업무가 신장되지 않으면 그 만큼 승진의 기회가 줄어들고 인사적체를 유발함으로써 조직 내 갈등이 심화된다. 따라서 업무를 확대하거나 신규업무를 유치하는 것이 단체장 평가의 중요한 잣대가 되고 있다. 그러나 행정업무가 확대될수록 시장에의 정부개입이 늘어나 자원배분을 왜곡시킬 수 있고 민간 기업의 영역이 위축되어 소위 구축(crowding out) 현상이 나타남으로써 민간의 창의력과 경제의 활력이 떨어질 수 있다.

(3) 지방재정관리 시스템의 효율성 제고

현재 지방재정의 취약성 문제가 전국적 현상이 되고 있는 데는 재정관리 시스템이 효율적으로 정립되지 못한 이유도 있다. 중앙정부와 지방자치단체간 또는 자치단체들간의 업무 기능과 재정의 분담이 체계적으로 이루어지지 못하고 있어서 국세와 지방세간 전환, 지방 교부금 등의 배분, 각종 부담금의 배분, 행정 조직간 내부거래시 비용 분담 등 여러 가지 측면에서 갈등과 혼란이 계속되고 있다. 또 지방재정관리와 관계된 중앙부처들 즉, 행정자치부, 재정경제부 및 기획예산처 간에도 정책방향의 일관성이 없어서 지방재정의 취약성이 국가적 과제가 되어가고 있음에도 불구하고 근본적 해결책이 마련되지 못하고 있다.

재정관리체계의 문제는 엄밀한 평가체제가 결여된 데에도 기인한다. 공기업 경영성이나 투자사업을 평가할 때 민간기업에서처럼 엄격한 관리회계

(managerial accounting) 기법이 적용되어야 하는데 아직도 현금수지분석에 그치거나 심지어는 복식부기원칙도 사용하지 않는 경우도 있다. 특히 장기 투·융자 사업의 경우에 모든 현금흐름을 현금으로 환산하여 사업의 효율성을 평가하는 자본예산기법(capital budgeting)이 사용되지 못하고 있다.

IV. 재정확충 방안

1. 기본방향

취약한 제주 지방재정을 확충하기 위해서는 앞에서 제시한 3가지 측면, 즉 세입을 안정적으로 확보하고 지출 수요를 효과적으로 통제하며 재정관리 시스템을 효율화하는 과제들을 해결할 수 있는 방안들이 실천되어야 할 것이다. 이 방안들을 모색함에 있어서 세계적인 추세, 중앙정부의 정책동향, 제주의 환경여건 등을 종합적으로 감안한다면, 이것들이 따라야 할 기본방향을 다음과 같이 4가지로 설정할 수 있다.

(1) 제주 경제활성화를 통한 세입 확대

도민의 세 부담이 이미 전국 상위수준에 있는 만큼 세율인상이나 새로운 세목 발굴보다 제주경제를 장기 안정적으로 발전시킬 수 있는 방안들을 추진함으로써 세입 확대를 도모하는 것이 바람직하다.

(2) 제주도 장기발전 방향과 부합

단기적으로 재정확충에 도움이 된다고 해도 제주도 장기발전 방향에 부합되지 않으면 추진에 신중을 기할 필요가 있다. 특히 제주도의 최대자산인 자연환경 자산을, 장기적 시장가치가 적정하게 평가되지 않은 채 단기적 수익 확보를 위해 소모하는 방안들은 지양해야 할 것이다. 일례로 각 단체가 벌이는 공유수

제2주제 강철준

면 매립사업은 신중할 필요가 있다.

(3) 재정운영 및 평가에서 시장원칙 적용 확대

시장원칙(market principle)이라 함은 공정경쟁과 투명한 정보공개가 이루어지는 가운데 시장에서 자율적으로 형성되는 가격을 수용하는 것을 말한다. 시장원칙에 충실하는 것이 현재 세계화의 대세이며 모든 부문의 효율성을 높이는 길이다.

(4) 제주도민의 사업참여 기회 확대

도민의 배타성이나 개발이익 유출에 대한 반감이 높은 이유를 역사적으로 짚어보면 행정기관이 도내 거의 모든 사업에 직·간접으로 간여하거나 제주산업경제에서 거의 전적인 영향력을 행사하는 체제가 계속 유지되어온 것이 크게 작용했다고 할 수 있다. 이 체제가 지속되다 보니 도민의 기업가 정신(entrepreneurship)과 전문기술력이 낙후될 수밖에 없었다. 따라서 과감한 공기업 민영화, 행정단위사업의 외부계약(outsourcing) 확대, 민·관간 전문가 교류 확대 등의 방안이 필요하다.

2. 세부실천방안

(1) 지방세제 개선

① 특별소비세와 교통세의 지방세화

중앙정부에서는 지방세 교부세율 인상 등 재정지원에 의해 지방재정의 취약성 과제를 해소하려 하고 있으나 이 접근은 근본적으로 지방정부의 도덕적 해이를 유발하여 지방 재정 취약성과 중앙 예측도를 더욱 심화시킬 수 있다. 이 보다는 보다 과감하게 국세를 지방세화 함으로써 지방재정의 자립능력을 키워주는 것이 정도라고 할 수 있다. 자립할 여건을 만들어 준 후에 재정운영의 문

제주도내 지방자치단체 재정책총과제와 실천방안

제점을 엄하게 다루는 것이 효과적 방안이 될 것이다.

현재 국세 중 지방세화 하는 후보로서 특별소비세와 교통세를 들 수 있다. 선진국 중 과소비에 대해 특별한 세금을 부과하는 사례가 없으며 과소비의 개념이 지방에 따라 차이가 있는 점 등을 감안할 때 국세로 징수할 명분이 점차 열어지고 있다. 또한 국내 특소세는 현재 각국으로부터 통상마찰을 유발하는 요인이 되고 있으므로 지방세화함으로써 중앙정부의 대외통상교섭 능력을 높일 수 있다.

한편 교통세를 징수하는 목적은 에너지 절약, 도로확충재원 확보, 차량운행에 따른 환경오염 방지 등 세 가지인데 그 동안 에너지 절약을 위하여 비축한 기금이 상당수준에 달한다는 점과 지방정부의 예산에서 도로확충과 환경오염 사업비용이 턱없이 모자라서 중앙정부에 의존하고 있는 점을 감안할 때 교통세를 전액 지방주행세로 전환하는 것이 바람직하다.

② 각종 수익자 부담금의 100% 지방 세원화

현재 수질오염부담금 등 각종 수익자부담금은 해당 부처에서 관리하는 특별기금 수입이 되고 일부를 부담금 징수 경비로서 자치 단체에 지원되고 있다. 이 체제는 우선 경비 지원이 충분하지 못하여 지방 재정을 악화시키고 자치단체가 중앙부처 업무에 자발적 협력을 하도록 충분한 동기를 유발하는데 한계가 있다. 또한 중앙 각 부처가 별도의 예산을 독자적으로 운영하는 창구가 됨으로써 국가재정의 투명하고 일원적인 운영을 막는 요인이 되고 있다.

③ 지방세의 조세 법률주의 완화

지방세의 경우 현지 상황에 따라 세율을 탄력적으로 조정할 필요가 많기 때문에 세율을 법률에 명시하는 것보다 최고세율 또는 탄력 범위를 지정하는 것이 바람직하다. 앞으로 지방화가 좀 더 진전되면 지방세율은 지방의회에 위임하는 체제가 도입되어야 할 것이다.

제2주제 강철준

④ 금융기관 영업세 및 유통회사 영업세 신설

현재 지방금융기관 점포는 지방의 자금을 중앙으로 집중시키고 결국 수도권 경제집중의 문제를 야기시키는데 일조를 하고 있다. 또한 제주에 본사를 두지 않은 대형 유통회사들이 단기적으로 상당한 소득을 올리고 있음에도 제주도 재정수입에 큰 도움이 되지 못하고 본사가 위치한 중앙의 재정수입만 증가시켜주고 있다. 따라서 도내 금융기관과 대형 유통회사에 대하여 기존의 사업소세 외에 영업세를 신설하여 (세목 신설이 어려우면 제주개발특별법에 의한 부과금으로 징수) 그 수입을 제주도민 창업지원기금(가칭) 또는 첨단연구소 제주유치기금(가칭)으로 활용하도록 한다.

(2) 제주자연환경자산 시장가치 반영도 제고

① 지하수 원수대금 인상

상수도 요금에 비해 지하수 원수대금이 지나치게 낮아서 미래의 중요한 자원이 될 물의 과소비를 조장하고 있다. 지하수 원수대금을 상수도요금 수준으로 인상할 필요가 있다. 단, 농업용수에 대해서는 현재의 감면체제를 당분간 유지한다.

② 상·하수도 요금 현실화

상·하수도 요금이 비용을 전부 충당하지 못함으로써 재정을 악화시키는 요인이 되고 있다. 요금을 현실화시키되, 요금 인상으로 사업적자가 축소된다는 보장이 없으므로 영국이나 뉴질랜드에서처럼 사업부문을 세분화하여 민영화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

③ 제주도개발공사의 코스닥 상장추진

현재 삼다수의 판매가 호조를 보이고 있으므로 제주개발공사를 주식회사로 전환하여 코스닥 시장에 상장함으로써 도의 재정수입을 확대함과 동시에 경영

제주도내 지방자치단체 재정책총과제와 실천방안

효율화를 기하고 향후 적자 발생시에 야기될 경영책임문제 부담에서 벗어날 수 있다.

④ 한라산 입장료 인상과 1, 2 횡단도로 통행세 부과

한라산 입장료가 서울 근교의 관악산이나 청계산 입장료와 같은 1,000원이라는 것은 형평에 맞지 않다. 실제 한라산은 저렴한 입장료 때문에 과소비되고 있으며 입장료 수입만으로는 파괴된 환경복구 및 유지비용을 충당하지 못하고 있다. 한라산 입장료가 최소한도 이 비용 수준을 넘도록 하는 것이 경제원칙에도 부합되는 것이다.

1,2 횡단도로는 자연의 시장가치가 전연 반영되지 않고 단지 단기개발이익 극대화 원칙을 추구하던 군사정부에 의해 건설된 것이다. 그러나 그동안 자연의 시장가치는 상당히 상승한 반면에 이들 도로의 시장가치는 산업도로 등의 개설로 인해 상대적으로 약화되었다. 따라서 이들 도로 차량주행으로 인한 한라산 자연가치 훼손분을 평가하여 통행세로 부과하여야 할 것이다.

(3) 경제 활성화를 통한 세입증대

① 관광진흥부과금 폐지

현재 골프장, 숙박업체 등에 2%의 관광진흥부과금을 징수하고 있으나 관광지에서 관광진흥을 위한 추가 비용을 징수하는 것은 논리상 모순이 있다. 이를 폐지하든지 아니면 명칭을 환경보호기금세로 고치고 세율도 인하하여 관광객의 불만을 완화하여야 할 것이다.

② 제주공항을 국제물류센터로 확장하고 역외 면세지역화

제주지방 재정을 장기적으로 안정시키기 위해서는 국제적 규모 기업의 영업 본부가 제주도내에 소재하여 세입을 안정적으로 확보할 수 있어야 한다. 제주의 여건으로 볼 때 제주공항을 국제적 항공회사 또는 물류기업에게 장기 임대하는 방안을 고려해 볼 만하다.

제2주제 강철준

제주공항의 국제적 물류센터로서의 입지를 강화하기 위하여 공항내 면세점을 가칭‘역외면세지역’(off-shore duty free area)으로 지정하고 국내 탑승권을 가지고서도 입장을 할 수 있도록 법규개정을 추진한다. 국내관광객들이 제주와 비행시간이 큰 차이가 없는 동경이나 홍콩에서 면세품 쇼핑에 거액의 달러를 소비하게 하는 것보다 제주에서 면세품 쇼핑을 가능하게 하는 것이 국가적으로 득이 될 것이다. 제주 관광객 전부 면세품 쇼핑에 나서는 불공평하다는 지적도 할 수 있지만 해외관광 비용과 제주관광비용이 큰 차이가 없는 상황에서 제주 관광을 선택했다는 사실을 더 애국적이라 해야 할 것이다.

③ 관광복권 도외 판매 증대책 추진

장의 발매소를 확대하는 방안 외에 인터넷을 이용하여 발매하는 방안을 추진하며 제주행 항공권이나 승선권을 구입할 때 제주관광 복권을 함께 판매하거나 항공사, 여행사, 선물업체, 금융기관 등에서 단체로 구입하여 선물로 활용하도록 하는 방안을 연구한다.

④ 도내 관광지 일괄입장 쿠폰 발매

관광지 입장시마다 소액현금으로 입장권을 구입하는 것이 관광객에게 큰 불편이 되고 있으므로 한 장의 쿠폰으로 도내 전 관광지에 입장할 수 있는 방안을 개발한다. 한편 향후 도내에서 입장료를 징수하는 관광지 신설을 되도록 억제할 필요가 있다.

⑤ 옥외간판 광고세 신설

옥외간판이 무질서하게 난립되어 관광지로서 이미지를 훼손하고 있으므로 영업점당 일정크기 이상의 옥외간판(창문, 외벽 도색간판 포함) 또는 일정개수 이상의 간판에 대해 광고세를 부과한다.

⑥ 국내 각종 연구소의 실험, 실습 센터 제주 유치

제주도내 지방자치단체 재정책총과제와 실천방안

에너지 기술 연구소의 풍력발전 연구센터, 첨단기술기업의 연구지소 같은 것을 제주에 유치하도록 한다. 가능하면 토지 등을 장기 무상 임대하거나 취득세, 등록세 등 지방세를 감면해 준다.

(4) 재정 운영 및 평가에서 시장원칙 적용 확대

① 공기업 및 투자사업의 복식부기 기장 의무화

② 투자사업의 수익성 평가시 순현재가 자본예산기법(net present value capital budgeting) 사용 확대.

현재 투자사업의 수익성을 평가할 때 당기 한기간의 현금투자금액과 수입금액의 차이를 비교하는 방법을 사용하고 있으나, 여러 기간에 걸쳐 현금흐름이 분산되는 투자사업의 특성을 고려할 때 적절하지 못한 방법이다. 투자사업의 자본회수기간 전체에 대해 순현재금흐름의 현재가를 계산하여 수익성을 평가해야 할 것이다.

③ 공기업 및 투자사업 평가단 발족

민간전문가가 참여하는 공기업 및 투자사업 평가단을 도내 5개 자치단체 공동 참여 아래 발족시켜 선진 자본예산기법에 의해 수익성을 평가하는 기법을 개발 보급시키고 이 평가 결과 수익성이 낮은 것으로 판단되는 사업은 과감하게 민영화시키거나 폐지하도록 한다.

④ 자치단체 주요 항목별 재정집행 상황을 월별로 인터넷 공개

특정 지역주민 또는 이익단체의 과도한 선심성 예산요구 때문에 지방재정이 왜곡되는 일을 방지하기 위하여 매월별로 주요 항목별 재정집행 상황을 인터넷에 공개하도록 한다.

⑤ 공기업 경영자 공채

공기업의 경영자를 선정할 때는 공개 모집을 원칙으로 하며 3배수 후보자에

제2주제 강철준

대하여 경영자선정 위원회에서 사업수행 능력을 검증하는 청문회를 거치도록 한다.

(5) 도민의 사업참여 기회 확대

① 공기업 및 투자사업 민영화 및 외주(outsourcing) 확대

실증적으로나 이론적으로나 공기업은 공공성을 지향하기 때문에 언젠가는 상업적으로 적자를 낼 수밖에 없으므로 항상 민영화가 필연적인 것으로 보고 준비를 해 두어야 한다. 또 수익성이 높다고 해서 공기업이 맡는 것은 그 만큼 민간의 기업 활동을 구축(crowd out)하게 되고 자원배분이 왜곡될 소지가 크다. 따라서 민영화를 과감하게 추진하여 장래 재정부담을 덜어야 한다. 민영화 할 때는 사업의 세분 가능 여부를 확인하여 가능하다면 단위별로 쪼개어 민영화함으로써 대기업뿐만 아니라 소자본 영세도민들도 사업에 참여할 수 있도록 한다. 민영화 이전 단계에서는 되도록 하부 단위사업을 외부에 위탁 경영하는 방안을 모색하도록 한다.

② 도민 창업지원기금 신설

기존의 중소기업창업지원기금 외에 금융기관 영업세 및 유통회사 영업세를 재원으로 해서 도민이 개인기업을 창업할 때 지원하는 기금을 신설한다. 음식점, 민박업 등 영세사업 창업을 지원함으로써 도민들의 기업가 정신과 전문기술 함양 의욕을 고취하도록 한다.

③ 민간 주도 이벤트사업 활성화

자치단체 조직 내에 이벤트지원 사업부를 두고 철저하게 성과급제로 운영함으로써 도내에서 각종 이벤트사업을 활성화 시키면서 자치단체의 재정 부담을 덜도록 한다.

<부록> 지방재정평가 10개 단위지표의 개념 및 산식

1. 재정자립도

- ① 개념 : 재정수입의 자체 충당능력을 나타내는 세입분석지표로, 일반회계의 세입중 지방세와 세외수입의 비율로 측정하며 비율이 높을수록 세입정수기반이 좋은 것을 의미.
- ② 대상 : 일반회계.
- ③ 산식 : $\frac{\text{지방세} + \text{세외수입}}{\text{세입결산액}} \times 100(\%)$

2. 재정력지수

- ① 개념 : 기본행정수행을 위한 재정수요의 실질적 확보능력을 나타내는 세입분석지표로, 기준재정수요액 대비 기준재정수입액의 비율로 측정하며 비율이 높을수록 세입 자주기반이 좋은 것을 의미.
- ② 대상 : 일반회계.
- ③ 산식 : $\frac{\text{기준재정 수입액}}{\text{기준재정 수요액}} \times 100(\%)$

3. 경상수지비율

- ① 개념 : 경상경비의 일반재원 수입 충당능력을 나타내는 세입·세출을 동시에 고려한 분석지표로, 일반회계의 일반재원 세입결산액 대비 경상경비비율로 측정하며 비율이 낮을수록 재무구조의 탄력성이 좋은 것을 의미.
- ② 대상 : 일반회계.
- ③ 산식 : $\frac{\text{경상경비}}{\text{일반재원 결산액}} \times 100(\%)$

※경상경비: 당해 회계연도 결산결과 세출과목의 인건비+관서운영비+

제2주제 강철준

경상적경비.

※일반재원결산액: 당해 회계연도 결산결과 세입과목의 지방세+

경상적세외수입+보통교부세+조정교부금.

4. 세입·세출충당비율

① 개념 : 세출소요액을 당해연도 세입으로 충당할 수 있는 능력을 나타내는 세입·세출을 동시에 고려한 분석지표로, 일반 및 기타특별회계의 세입결산액 대비 당해연도에 지출하여야 할 세출소요액의 비율로 측정.

② 대상 : 일반회계 + 기타특별회계

③ 산식 : $\frac{\text{세출소요액}}{\text{세입결산액} - \text{조상충용액}} \times 100(\%)$

※세출소요액: 당해 회계연도 세출결산액+이월사업비+국도비 사용잔액+

국도비보조사업 미부담액+지방채 미상환액(원금+이자).

※세입결산액: 당해 회계연도 결산결과 세입총액.

5. 지방채상환비 비율

① 개념 : 세입·세출예산을 동시에 고려한 지표로서 지방자치단체가 자주적으로 사용할 수 있는 일반재원 중 지방채와 채무부담원리금 상환액을 나타내는 지표.

② 대상 : 일반·기타특별회계

③ 산식: $\frac{\text{최근 4년간 평균 지방채상환액}}{\text{최근 4년간 평균 일반재원결산액}} \times 100(\%)$

※일반재원: 지방세+경상적 세외수입+보통교부세+조정교부금.

※지방채무상환액: 지방채 원리금+채무부담상환액.

6. 재정계획운영비율

① 개념 : 지방재정계획상 투자사업계획의 실제 예산반영정도를 나타내는 지

제주도내 지방자치단체 재정책총과제와 실천방안

표로, 지방재정계획의 사업비 대비 당해 회계연도 사업예산액의 비율로 측정하며 비율이 100%에 근접할수록 계획적인 재정을 운영하는 것을 의미.

② 대상 : 일반회계 + 기타특별회계 + 공기업특별회계.

③ 산식 : $\frac{\text{최종사업예산액}}{\text{지방재정계획의사업비}} \times 100(\%)$

※최종사업예산액: 당해 회계연도 최종예산의 사업예산총액.

※지방재정계획의 사업비: 당해 회계연도 전년도에 수립·확정한 중기지방재정계획의 사업예산총액.

7. 세입예산반영비율

① 개념 : 지방세입의 예산반영정도를 나타내는 지표로, 당해연도 실제 세입결산액 대비 세입예산액의 비율로 측정. 세입예산의 계획성 즉, 예측능력과 세입예산의 확보노력을 측정하는 지표.

② 대상 : 일반회계 + 기타특별회계.

③ 산식 : $\frac{\text{세입예산액}}{\text{세입결산액} - \text{전년도이월액}} \times 100(\%)$

※세입예산액: 당해 회계연도 최종예산액.

※세입결산액: 당해 회계연도 세입결산액.

8. 투자비비율

① 개념 : 투자사업비의 전체결산액 중 점유비를 나타내는 세출분석지표로, 세출결산액 대비 사업비결산액의 비율로 측정하며 비율이 높을수록 재원배분에 있어 투자사업에 비중을 두어 합리적으로 운영하는 것을 의미.

② 대상 : 일반회계 + 기타특별회계.

제2주제 강철준

③ 산식 : $\frac{\text{사업비 결산액}}{\text{세출결산액}} \times 100(\%)$

9. 자체수입 증감율

① 개념 : 자체수입의 연도간 증감상황을 나타내는 세입분석 지표로, 전년도 자체수입 결산액 대비 당해연도 자체수입결산액의 비율로 측정하며 비율이 높을수록 세입징수노력이 좋은 것을 의미

② 대상 : 일반회계 + 기타 특별회계

③ 산식 : $\frac{\text{당해연도 자체수입 결산액}}{\text{전년도 자체수입 결산액}} \times 100(\%)$

전년도 자체수입결산액

※ 자체수입결산액: 당해 회계연도 세입결산결과 지방세 + 경상적세외수입

10. 경상경비 증감율

① 개념 : 경상경비의 연도간 증감상황을 나타내는 세출분석지표로, 전년도 경상경비 결산액 대비 당해연도 경상경비결산액의 비율로 측정하며 비율이 낮을수록 경상경비의 절감효과가 높은 것을 의미.

② 대상 : 일반회계 + 기타특별회계.

③ 산식 : $\frac{\text{당해연도 경상경비 결산액}}{\text{전년도 경상경비 결산액}} \times 100(\%)$

※ 경상경비결산액: 당해 회계연도 세출결산결과 인건비+관서운영비+ 경상적경비

참고문헌

- 강철준, “21세기 제주국제자유도시의 경제적 의의와 추진방향”, 1999.12.
- 김대영·조기현, 『지방세체계 조정의 재정효과 분석』, 한국지방행정연구원 1999.
- 김범식 외, “지방자치단체의 ‘재정위기’에 대한 실증분석”, 地域研究, 1999.6.
- 제주도, 『중기투자 및 지방재정계획』, 1999.11.
- 양덕순, “제주도 경영수익사업실태에 관한 연구”, 『제주발전연구』, 1999.12.
- 윤두섭, “제주도 지역경제 발전을 위한 행정지원체제 구축”, 『2010년 제주 경제발전 비전과 전략』, 한국경제연구원·제주대학교 경상대학, 1998.6.
- 윤성식, 『공기업론』, 단영사, 1999.
- 이규환, 『한국지방행정론』, 법문사, 1999
- 행정자치부, 『1998년 회계연도 지방재정 종합분석』, 1999.
- 행정자치부, 『재정연감』, 1999.
- 행정자치부, 『통계연감』, 1999.
- 행정자치부, 『지방세정연감』, 각호.
- 행정자치부, 『지방재정종합분석』, 1999.12.
- 행정자치부, 『지방세외수입연감』, 1999.
- 행정자치부, 『외국의 지방세제』, 1999.8.
- 행정자치부, 『지방자치단체 건전재정운영지침』, 1998.10.