

# 제주특별자치도 지방채무 안정화 관리방안

(A Study on Debt Stabilization Management of Jeju Special  
Self-Governing Province)

김 동 욱\* · 이 상 봉\*\*  
(Dong-wuk Kim · Sang-bong Lee)

## 목 차

- I. 서론
- II. 지방채무의 이해
- III. 제주특별자치도 지방채 현황
- IV. 지방채 적정수준 분석 및 관리 방안
- V. 결론 및 정책적 시사점

## I. 서론

국내에서 유일하게 특별자치도로서 법제도적 지위를 갖고 있는 제주특별자치도는 고도의 지방자치 실현을 위한 지역민의 행정서비스 수요는 물론 국제자유도시 조성을 위한 투자 및 개발 등의 재정수요를 필요로 하고 있다. 그러나 이를 뒷받침할 법·제도적 기반이 유명무실하고, 정부의 의지가 불투명하여 자치재정 실현은 한계를 보이고 있다. 오히려 기초노령연금제도, 무상급식, 영유아 보육지원 등 복지정책의 실현에 따른 지방재정의 압박은 점점 커지고 있고, 2008년 하반기 이후 세계적인 금융위기로 인한 경제침체, 2008년 9월에 발표한 감세 세제개편과 지방소비세 도입은 오히려 제주특별자치도의 세입증가를 저해하고 있다. 오히려 정부의 재정사업 확대와 예산의 조기집행 요구로 지출이 크게 늘어나고 있다. 이 때문에 2009년 대부분의 지자체들이 행정안전부의 권고

\* 제주대학교 경상대학 회계학과 부교수

\*\* 제주대학교 경상대학 회계학과 교수, 교신저자

에 따라 지방채 한도액 초과발행으로 공공자금관리기금 등에서 수백에서 수천억 원의 차입을 하고 있는 상황이고, 제주특별자치도도 예외는 아니다. 2004년부터 2006년까지의 지방채 비중은 전국평균보다 낮은 수준이었지만 제주특별자치도가 출범한 첫 회계연도인 2007년 이후에는 전국평균보다 높은 수준으로 바뀌었다. 이 때문에 많은 재정 전문가들은 전국 하위권의 재정력을 갖고 있는 제주특별자치도가 재정건전성이 악화되고 있음을 우려하고 있고, 일부 학자들은 제주도가 재정위기 초기 단계인 재정압박 상태에 있다고 주장하고 있다.

최근 몇몇 지방자치단체는 방만한 재정운영으로 인한 재정위기를 겪고 있어, 지방자치단체가 관리할 수 있는 채무수준과, 채무관리능력에 대한 의문이 제기되고 있다. 정부도 2011년 8월에 지방재정법시행령 개정안을 마련하였는데, 그 주요 내용 중 하나는 지방자치단체 ‘재정위기에 대한 사전경보시스템’ 도입을 하였다. 또한 최근 감사원이 재정운영이 부실한 전국 지자체에 특별감사를 벌일 시점에 본 연구는 제주특별자치도의 각종 예산·재정지표와 지방채무 현황을 통해 재정건전성 상태와 문제점을 살펴보고 적정 채무수준 및 관리 방안을 검토하고 이에 대한 선제적 전략 및 정책적 제언을 제시해 보고자 한다.

## II. 지방채무의 이해

### 2.1 채무와 부채

예산회계의 채무와 발생주의 부채의 개념정의는 동일하나, 관리범위가 상이하다. 지방재정법상 채무의 개념은 「금전지급의무」로 규정되어 있으나(지방재정법 제2조), 미지급금이나 충당부채 등 금전채무는 채무에서 제외(동법시행령 제108조)되어 법과 시행령 규정이 모순되고 있다. 발생주의 관점에서는 부채는 예산회계의 채무에 포함되지 않는 미지급금이나 충당부채 등 「금전지급목적 채무」와 「금전지급목적이 아닌 채무」를 포함한다.

부채는 미래에 다른 경제 실체에게 재화와 용역으로 변제해야 할 의무가 있는 것이라고 회계상 정의되고 있으며 지방자치단체 회계기준에 관한 규칙 제53조에서 “부채의 가

액은 회계실체가 지급의무를 지는 채무액”으로 규정함에 따라 지급의무가 있는 것은 부채라고 보고 있다. 발생기준복식부기 「재무보고서」에 지방채와 BTL사업을 부채로 보고되고 있으며, 지방채는 장기차입금과 지방채증권으로, BTL은 장기 미지급금 분류하고 있다. 즉, 부채의 개념은 지방채와 BTL를 포함한 광의적 개념이며, 지방채 개념은 채무의 협의적 개념으로 사용되고 있다.

## 2.2 지방채 개요

### 2.2.1 지방채의 개념 및 발행 법적 근거

지방재정법 제11조의 규정에 의한 재정수입의 부족을 보충하기 위하여 자금을 차입하면서 부담하는 채무로서, 그 채무의 이행이 한 회계연도를 넘어서 이루어지며, 지방채권, 차입금 형식을 취하고 있다. 행안부에서는 일반적으로 “지방채 원금”을 기준으로 채무관리를 하고 있다. 지방자치법 제124조, 지방재정법 제11조, 제44조에 지방채발행기준에 관련한 조항들이 명시되었고, 한도액은 자치단체의 재정상황, 채무규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하고 있고 대통령령에서는 행정안전부장관이 정하도록 위임되었다. 한도액의 범위 내에서는 지방의회의 의결을 거쳐 지방채 발행을 하고 있다. 한도액을 초과하는 경우는 행정안전부장관의 승인을 얻은 범위 안에서 지방의회의 의결을 거쳐 지방채 발행하고 있다.

### 2.2.2 지방채 발행기준

#### 2.2.2.1 한도액 산정시 포함되는 행위

한도액 산정에는 지방채 발행액, 채무부담행위 잔액, 보증채무 이행책임 잔액을 포함한다. 사회기반시설에 대한 민간투자법 제4조 제2호의 규정에 따른 민간투자사업(BTL)은 채무부담행위가 아니므로 제외된다. 보증채무부담행위액 중 채무자의 파산 등으로 인하여 자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액이다.

### 2.2.2.2 지방채 발행 한도액 산정기준

지방채 발행 한도액의 주요 산정기준은 예산대비채무비율과 채무상환비율로 자치단체 채무상황을 판단한다.

#### (1) 예산대비 채무비율

전전년도 예산총규모대비 채무총규모의 비율을 말하며 채무총규모에는 지방채잔액, 채무부담행위 잔액, 보증채무 이행책임잔액이 포함한다.

#### (2) 지방채무상환비율

당해 연도 지방비로 상환한(할) 채무원리금에 대한 일반재원 수입액의 비율로서, 각 지방자치단체의 채무충당능력을 측정하는 지표를 말한다. 2011 회계연도부터는 지방채 한도액 산정시 실질적 채무수준 및 상환능력에 대한 고려가 가능하도록 미래 4년간의 채무상환비율을 새로 반영하여 미래 위험도 반영한다. 즉 채무상환비율은 (현행)과거 4년 실적에서 향후 4년 계획도 포함한다.

### 2.2.2.3 지방채 발행 한도액 산정을 자치단체 유형구분

채무상황 및 채무부담능력의 판단은 단체의 성격유형에 따라 다양한데, 2011년부터는 3유형에서 4유형으로 세분화하였다. 기존의 감채기금적립 및 지방채발행이 제한되는 단체의 기준을 참고하여 자치단체를 <표 1>과 같이 4가지 유형으로 구분한다.

<표 1> 회계연도별 자치단체 유형구분 기준 변화

회계연도	구분	1유형(광역)	2유형	3유형	4유형
2010	채무상환비율	10% 이하	10% - 20%	20% 초과	
	예산대비채무비율	30% 이하	30% - 60%	60% 초과	
	일반재원 대비 한도액	10% 이하	5% 이하	0	
2011	채무상환비율	7% 이하	7% - 12%	12% - 17%	17% 초과
	예산대비채무비율	15% 이하	15% - 25%	25% - 40%	40% 초과
	일반재원 대비 한도액	8% 이하	6% 이하	4% 이하	-

\* 채무상환비율과 예산대비채무비율의 유형이 상이한 경우는 하위유형(순위가 낮은 유형)을 최중단체에서 적용하여 한도액 산정

#### 2.2.2.4 지방채 발행 대상사업

지방채발행 한도를 부여받은 모든 자치단체는 원칙적으로 모든 자본적 지출에 지방채 발행이 가능하고, 소모성의 경상적인 지출은 지방채발행이 불가하다. 공용·공공용시설의 설치, 당해 사업의 수익금으로 원리금상환이 가능한 사업, 천재·지변으로 인한 재해 등에 예측할 수 없는 세입결함의 보전, 재해예방 및 복구사업, 기발행한 지방채의 차환, 지방중소기업 육성을 위한 자본 투자사업, 장기미집행 도시계획시설 해소를 위한 보상 사업, 그 밖에 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업에 한한다. 지방채발행이 허용되는 경우라도 투·융자심사 대상규모 이하의 사업(광역시·도 40억 미만, 시군구 20억 미만)은 지방채 발행 불가하나 청사정비기금으로부터 차입하는 소규모 지방청사 관련 사업은 가능하다. 기타 기준으로, 사전 지방재정관리제도의 이행여부, 기타 사업계획의 타당성·적정성, 기채계획의 적정성 등을 자체적으로 검토하여야 한다.

#### 2.2.2.5 외채 및 제주특별자치도에 대한 특례

「지방재정법」에는 외채를 발행하는 경우 한도액의 범위 내라도 지방의회의 의결을 얻기 전 행안부장관 승인을 얻어야 한다(법 제11조). 외환전문기관의 컨설팅 등에 따라 환위험관리계획을 수립한 사업에 대하여 승인(시행령 제8조)하고 있다. 그러나 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라 제주특별자치도지사는 제주특별자치도의 발전과 관계가 있는 사업을 위하여 필요한 경우에는 지방재정법 제11조의 규정에 불구하고 도의회의 의결을 거쳐 외채발행 및 지방채발행 한도액 범위를 초과한 지방채발행을 할 수 있다. 다만, 지방재정법 시행령 제12조제1항의 경우에는 지방채발행 계획안을 행안부 장관에게 제출하고 협의 후 결과에 따라 특별법에서 정한 바에 의거 지방채를 발행할 수 있다.

### Ⅲ. 제주특별자치도 지방채 현황

#### 3.1 세입예산 구조별 현황

2011년 기준으로 세입목별 비중은 국고보조금(35.6%), 지방교부세(31.6%), 지방세

(18.3%), 세외수입(10.9%), 지방채(3.7%) 순이다.

<표 2> 세입예산 구조별 재정규모 추이(당초예산, 순계)

(단위 : 백만원, %)

회계별		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
합계	전국	87,284,021	92,367,281	101,352,242	111,986,422	124,966,562	137,534,905	139,856,494	141,039,291
	제주	1,704,535 (1.95)	1,823,996 (1.97)	1,976,135 (1.95)	2,202,202 (1.97)	2,369,078 (1.90)	2,601,068 (1.89)	2,598,100 (1.86)	2,728,673 (1.93)
[자체수입] (비중)	전국	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)	79,321,856 (56.2)
	제주	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)	797,286 (29.2)
지방세 수입 (비중)	전국	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)	49,743,429 (35.3)
	제주	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)	500,144 (18.3)
세외 수입 (비중)	전국	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)	29,578,427 (21.0)
	제주	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)	297,142 (10.9)
[의존재원] (비중)	전국	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)	57,981,275 (41.1)
	제주	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)	1,831,686 (67.1)
지방 교부세 (비중)	전국	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)	27,408,486 (19.4)
	제주	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)	861,490 (31.6)
국고 보조금 (비중)	전국	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)	30,572,790 (21.7)
	제주	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)	970,197 (35.6)
[지방채] (비중)	전국	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)	3,736,159 (2.6)
	제주	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)	99,700 (3.7)

이는 전국 지자체 지방채 비중 평균 2.6% 보다 높은 3.7%이다. 2004년부터 2006년까지의 지방채 비중은 전국평균보다 낮은 수준이었지만 제주특별자치도가 출범한 첫 회계연도인 2007년 이후에는 전국평균보다 높은 수준으로 바뀌었다.

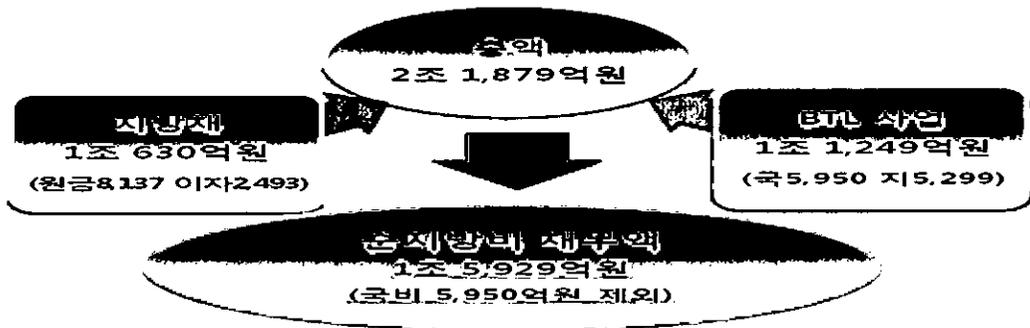
### 3.2 제주특별자치도 지방채무 현황

#### 3.2.1 제주특별자치도 지방채무 및 지방채 관리범위

제주특별자치도 채무관리 기준은 지방채원금에 지방채 미래상환이자를 더하고 BTL관련 비용(임대료+운영비)을 합한 금액으로 하고 있다. 즉, 행정안전부 통계의 지방채 원금 기준보다 보다 폭넓은 관리범위를 가지고 있다.

#### 3.2.2 지방채무 총액 추이

제주특별자치도의 국가 부담분과 지방비 부담분의 총지방채와 BTL 총액은 2조 1,879억 원이다. 이 중 국비 부담분인 5,950억 원을 뺀 2010년 말 현재, 순지방비로 부담해야 할 지방채무는 1조 5,929억 원이다. 지방채 잔액 10,630억 원 의 BTL 사업 상환금 5,299억 원을 포함한 금액이다. 지방채 1조 630억 원 원금은 8,137억 원, 이자는 2,493억 원이다. 2005년부터 설문대여성문화센터, 도립미술관, 하수관거 시설, 서귀포 의료원 등 대형공공시설 재원을 충당코자 BTL 사업을 시행해 오고 있는데, 상황이 예정된 BTL채무는 1조 1,249억 원(국비 5,950억 원, 지방비 5,299억 원)이다.



<그림 1> 2010년 제주특별자치도 지방채무 현황(지방채+ BTL)

2011년부터 매년 상환금도 800억 원대에서 2015년 1,000억 원대로 증가 예정인 가운데, 중앙지원사업의 지속적인 확대에 따라 이에 대한 지방비 부담이 과중, 부족부분을 지방채로 충당하는 악순환이 반복되고 있다. 제주특별자치도의 2008년부터 2010년까지

3년 동안 지방채 누적액 증가율은 38%로 16개 광역시도 평균 40%보다는 낮은 편이다.

<표 3> 제주특별자치도 지방채/BTL 규모 연도별 추이

(단위: 억원)

구분		'05년말	'06년말	'07년말	'08년말	'09년말	'10년말	'11년
합계		7,696	7,657	6,640	6,999	14,805 (20,271)*	15,929 (21,879)*	
지방채	소계	7,696	7,657	6,640	6,999	9,869	10,630	
	원금	6,525	6,465	5,298	5,476	7,432	8,137	8,425
	이자	1,171	1,192	1,342	1,523	2,437	2,493	
BTL	소계					10,402*	11,249*	
	국비					5,466	5,950	
	지방비					4,936	5,299	

\*: 국가부담 포함

<표 4> 시도별 지방채 발행한도액 증감 현황(행안부 결산 원금기준)

(단위 : 억원, %)

시도별	2008			2009			2010			2011	'08~ 10 누적액 증감률
	한도액	발행액	누적액	한도액	발행액	누적액	한도액	발행액	누적액	한도액	
서울	12,073	3,596	18,536	12,450	14,165	32,454	13,522	11,763	38,178	16,904	106%
부산	1,071	3,255	23,419	1,044	6,339	29,048	1,771	5,475	28,684	2,311	22%
대구	600	2,432	17,607	646	4,653	20,104	1,203	2,973	20,626	1,429	17%
인천	2,575	1,786	14,663	2,710	9,291	23,484	2,900	5,719	27,195	2,037	85%
광주	646	888	7,314	412	2,600	7,940	751	1,211	7,683	1,127	5%
대전	395	731	5,167	1,519	2,323	5,747	1,411	1,156	6,088	1,396	18%
울산	527	828	5,673	1,140	1,130	6,201	1,197	862	5,934	1,092	5%
경기도	6,784	2,453	27,979	6,639	3,688	31,718	7,149	6,995	32,666	5,260	17%
강원도	1,087	300	6,318	1,082	2,670	8,789	1,127	1,670	8,573	927	36%
충북	926	385	4,637	932	1,931	6,130	967	1,607	6,690	758	44%
충남	1,106	640	6,117	1,596	2,400	8,641	1,604	1,056	9,505	1,053	55%
전북	889	419	5,410	990	1,679	6,766	1,224	1,282	6,928	946	28%
전남	1,025	882	5,738	1,299	3,763	9,527	1,293	1,632	9,653	1,156	68%
경북	1,454	-	6,547	1,570	1,739	8,826	1,609	1,850	9,064	1,406	38%
경남	1,795	939	11,522	2,026	2,723	13,438	2,075	2,876	14,849	1,800	29%
제주	1,177	776	5,476	1,265	2,384	6,941	1,448	1,247	7,551	1,370	38%
계	34,130	20,310	171,753	37,320	63,478	221,024	41,251	38,058	241,152	38,560	40%

참고: 누적액 = 전년도 채무잔액 + 당해년도 발행액 - 상환액

### 3.2.3 제주특별자치도 지방채 내용별 현황분석

제주특별자치도의 지방채 발행방법은 대부분 증서차입에 의존하고 있고, 그 비중은 전국 평균보다 높은 편이다. 상환기간은 중장기채(10-15년)가 98%로 전국평균 63.4%보다 높은 편이고 이자율은 5% 미만이 77%로 전국평균 86.8%보다 낮은 편이다.

<표 5> 2009년 회계연도 전국대비 지방채 주요 속성 비교

(단위: 억원)

기간	년도	전국		제주	
		금액	비중	금액	비중
발행 방법	증서차입	225,549	88.3%	7,318	98.5%
	증권발행	29,982	11.7%	114	1.5%
상환 기간	1-4년채	33,279	13.0%	-	-
	5-9년채	54,396	21.3%	-	-
	10-15년채	161,977	63.4%	7,281	98.0%
	16년 이상	5,879	2.3%	151	2.0%
이율	5%미만	221,741	86.8%	5,719	77.0%
	6%미만	31,529	12.3%	1,645	22.1%
	8%미만	2,011	0.8%	68	0.9%
	8%이상	250	0.1%	-	-

<표 6> 지방채 내용별 현황분석

(단위: 억원)

회계	년도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
		일반회계채	4,559	3,895	4,137	4,316	6,264	6,923(85.1%)
회계별	기타특별회계채	1,050	1,708	240	338	350	430(5.3%)	
	공기업특별회계채	916	862	921	822	818	784(9.6%)	
발행 방법 및 자금	증서차입	정부자금				275건	286건	
		지역개발자금	4,631	4,735	5,142	5,335	7,289	8,010
	증권발행 (모집공채)	해외차관	1,759	1,596	26	18	29	22
			135	134	130	123	114	105

상환 기간별	1-4년채 (단기채)							9건 300(3.6%)
	5-9년채 (중기채)		590	510	265	73		
	10-15년채 (중장기채)		5,726	5,729	4,831	5,220	270건	271건
	16년이상 (장기채)		209	226	202	183	151	165(2.1%)
이율별	5% 미만	금액	5,352	5,301	3,774	2,857	5,719	6,958
		건수						211건
	6% 미만	금액	896	885	1,448	2,505	1,645	1,179
		건수						114건
	8% 미만	금액	266	279	76	114	68	
		건수						4건
	10% 미만	금액	11					
		건수						

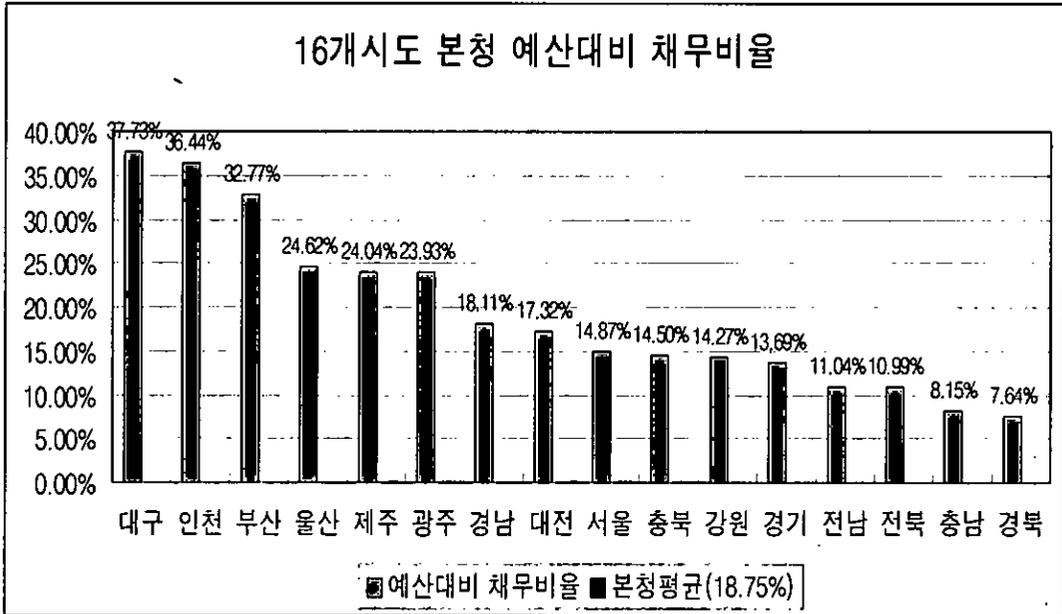
### 3.3 제주특별자치도 지방채무관련 주요 지표

#### 3.3.1 예산대비채무비율

예산대지방채비율은 2007년 이후 계속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 2010년 예산대비채무비율은 24.04%로 16개 광역시도 중 5위(전국 분청 평균 18.75%)로 높은 편이다. 이 수치는 제2유형 상한 임계치에 있다.

<표 7> 예산대비 채무비율

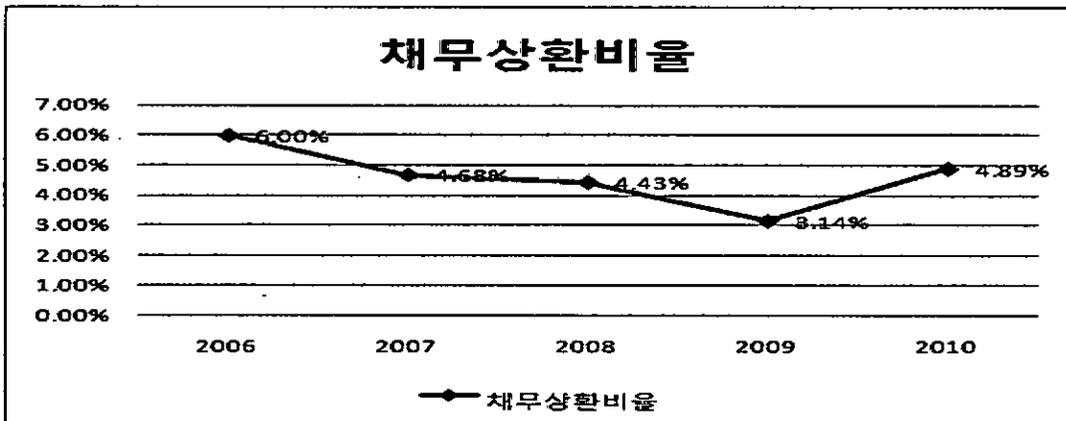
연도	지방채(억원)	예산(결산) ( '09년부터기금포함)	예산대비 지방채비율	채무상환비율
2006	6,465	27,352	23.64%	6.0%
2007	5,298	26,383	20.08%	4.68%
2008	5,476	27,266	20.08%	4.43%
2009	6,941	31,789	21.33%	3.14%
2010	7,551	31,403	24.05%	4.89%



<그림 2> 2010년 기준 16개 시·도 본청 예산대비 채무비율

### 3.3.2 채무상환비율

2010년 기준으로 4.89%로 2006년 이후 채무상환비율은 2009년까지 하강 추세였으나 2010년에는 다시 상승하였다.



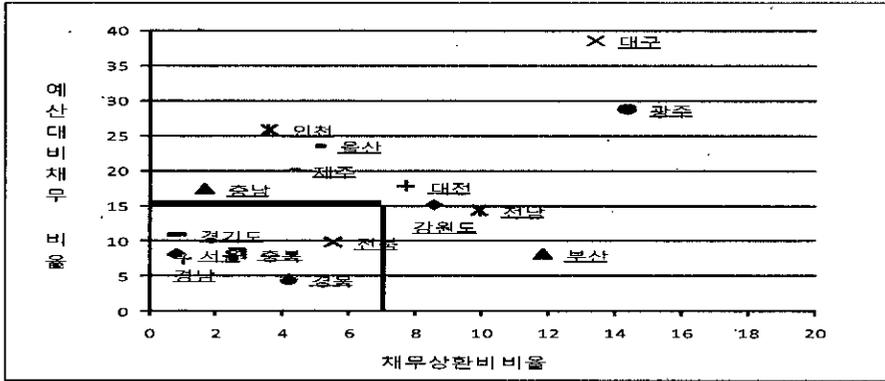
<그림 3> 채무상환비율

## 3.3.3 시·도별 지방채관련 주요 지표 추이

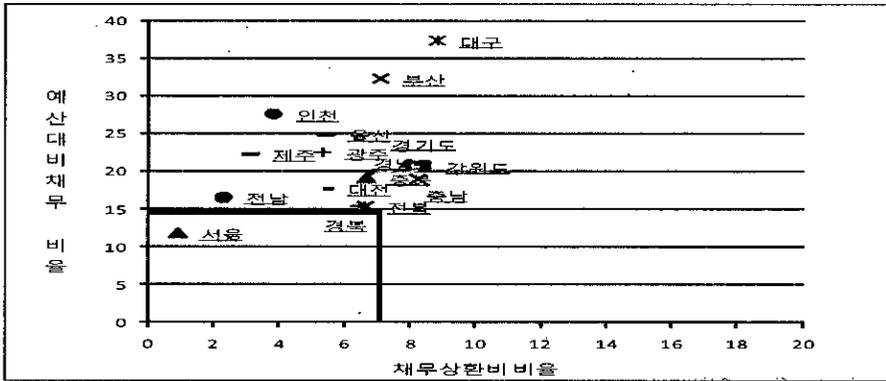
〈표 8〉 시·도별 지방채 한도액관련 지표 추이

시도별	2008결산		2009결산		2010결산	
	채무상환비율	예산대비채무비율	채무상환비율	예산대비채무비율	채무상환비율	예산대비채무비율
서울	0.83	8.14	0.93	11.80	0.64	14.87
부산	11.85	34.66	7.11	32.31	6.95	32.77
대구	13.42	38.57	8.85	37.33	8.5	37.73
인천	3.60	25.84	3.85	27.57	4.81	36.44
광주	14.36	28.80	5.36	22.52	6.87	23.93
대전	7.74	17.80	5.43	17.68	4.47	17.32
울산	5.03	23.54	5.46	24.94	5.04	24.62
경기도	0.82	10.87	7.96	20.97	6.63	13.69
강원도	8.58	15.16	8.39	20.69	9.06	14.27
충북	2.65	8.21	6.68	19.07	8.87	14.50
충남	1.68	17.45	8.25	18.99	8.03	8.15
전북	5.54	9.85	6.65	15.37	7.17	10.99
전남	9.93	14.37	2.31	16.58	7.8	11.04
경북	4.19	4.57	6.46	15.39	6.22	7.64
경남	1.04	7.49	6.66	19.77	7.37	18.11
제주	4.43	20.08	3.14	21.33	4.89	24.05
계	5.78	17.82	5.84	21.45	6.45	18.75

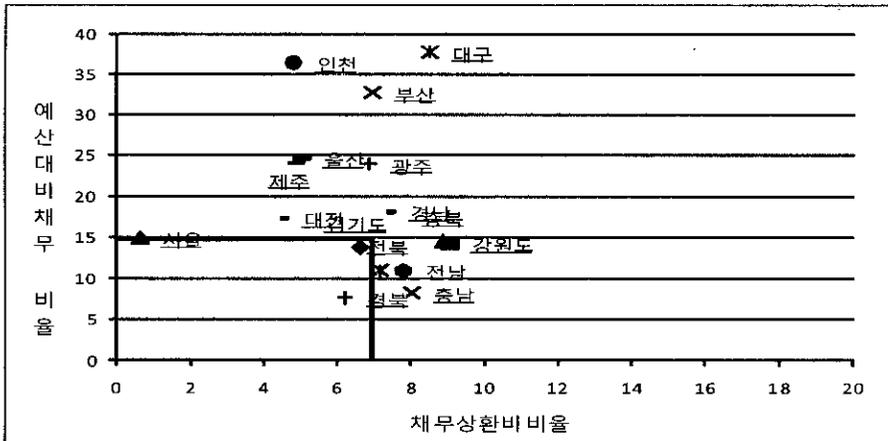
〈그림 4〉, 〈그림 5〉, 〈그림 6〉을 보면 2008년 회계연도에는 많은 광역단체들이 채무지표들이 안정적이었으나 2009년 회계연도에는 서울을 제외한 모든 광역단체는 불안한 모습을 보였으나 2010년 회계연도에는 서울 외 전북, 경북이 안정적인 추이를 보이고 있다.



<그림 4> 시·도별 채무지표추이(2008 결산기준)



<그림 5> 시·도별 채무지표추이(2009 결산기준)



<그림 6> 시·도별 채무지표추이(2010 결산기준)

## IV. 지방채 적정수준 분석 및 관리 방안

### 4.1 지방재정위기 사전 경보시스템 도입

#### 4.1.1 지방재정위기 사전 기준과 절차(지방재정법 제55조의 2)

행안부는 2011년 5월 30일 지방재정 건전화를 위해 재정위험이 심각한 지자체를 재정위기 단체로 지정한 뒤 재정건전화 계획 수립과 지방채 발행이나 신규사업 제한 등의 위기관리 대책을 시행토록 하는 내용의 지방재정법 시행령 개정안을 입법예고 하고, 2011년 8월 30일 국무회의 통과하였다. 2010년 지방재정위기 우려가 커짐에 따라 유형 구분 3등급에서 4등급으로 세분화 하였는데, 3등급은 『주의』, 4등급은 『심각』 기준으로 분류된다.

<표 9> 지방채 발행한도액 유형구분

구 분		1유형	2유형	3유형	4유형
유형구분 기 준	채무상환비율	7%이하	7%초과 ~12%이하	12%초과 ~17%이하	17%초과
	예산대비 채무비율	15%이하	~15%초과 25%이하	~25%초과 40%이하	40%초과
	일반자원 대비 한도액	8% 이하	6% 이하	4% 이하	-

※ 2개 비율 유형이 상이한 경우, 순위가 낮은 유형을 최종단계에서 적용

<표 10> 지방재정위기 사전 기준

관점	재정지표	산정방식	「주의」 기준	「심각」 기준
재정수지	① 통합재정수지적자비율	(세입 - 지출)÷(총수입) 통합재정규모	25%초과	30%초과
채무관리	② 예산대비채무비율	지방채무 잔액 총예산	25%초과	40%초과
	③ 채무상환비율	지방채무 상환액 일반재원	12%초과	17%초과
세입관리	④ 지방세 징수액현황	당해 연도 월별 누적 징수액 최근 3년 평균 월별징수액	50%미만	0%미만
자금관리	⑤ 금고잔액 현황	당해 연도 분기말 잔고 최근 3년 평균 분기말 잔고	20%미만	10%미만
공기업	⑥ 공기업 부채비율	부채 순자산	400%초과	600%초과
	⑦ 개별공기업 부채비율			

재정위기 지자체 지정은 1단계로 <표 10>의 7개 지표를 분기별로 모니터링을 실시하고 지표비율의 심각 정도에 따라 「주의」와 「심각」 기준으로 나눈다. 2단계로 세입전망, 가용재원규모, 채무상환능력, 사회복지부담 등 질적 분석 등을 통하여 재정위험 자치단체 심층 진단한다. 3단계로 행안부2차관(위원장), 행안부·기재부·총리실 고위공무원, 민간위촉위원으로 구성된 ‘재정위기관리위원회’에서 추세분석 및 재정위기의 구조적 요인 등 정량·정성평가 등을 통해 위험등급 심의하고, 해당 지자체에게 설명 기회를 부여하여 등급조정이 가능(「심각」→「주의」)하게 하였다. 마지막 4단계에서는 위기단체를 지정·통보하게 된다.

#### 4.1.2 재정위기단체 관리

지방재정법 제55조의3~제55조의4에 의거하여 재정위기단체로 지정되면, 국무회의에 보고하고 대외 공표를 하게 된다. 해당 지방자치단체는 60일 이내에 재정건전화계획을 수립하고 행안부의 승인을 받고 해당 지방의회의 의결을 통하여 그 계획을 이행하여야 한다.

지방채 발행·신규투융자사업 추진 제한 등 재정운용상 제한이 가해지고, 재정건전화계획에 대한 추진상황 및 이행률 등에 대한 이행상황을 보고하고 목표치 달성 정도, 재정여건 개선 등에 대한 정량·정성평가가 이루어진다. 이행실태가 부진한 경우 교부세 감액 및 재정보전금, 보조 공모사업 등에 불이익을 받을 수 있다. 목표를 달성하거나 단체장

요청시에 위원회 심의 후 해제를 하게 된다. 『주의』를 받은 지방자치단체는 재정건전화 계획을 자율적으로 수립하여 이행하는 것을 권고하고 있다.

## 4.2 제주특별자치도 채무관리

### 4.2.1 제주특별자치도 기본 채무지표 현황

제주특별자치도는 채무상환비율지표는 제1형으로 양호하나, 예산대비채무비율은 제2 유형에 속하고 제3유형의 임계치에 있어 잘못 관리하면 『주의』를 받을 수도 있다.

<표 11> 제주특별자치도 채무지표 현황

(단위 : 억원)

구 분	채무상환 비율(과거4년, 미래4년)				예산대비 비율(최종예산액)			
	평균 상환액	평균 일반재원	채무 상환율	유형	채무액	예산액	예산대비 채무비율	유형
2010	763	24,302	3.14%	1	6,941	32,548	21.33%	2
2011	829	18,672	4.44%	1	7,551	31,403	24.04%	2

※ 행안부 결산기준: 일반회계+기타특별회계+공기업특별회계(매출공채포함)+기금<지역개발기금 용자 제외>

※ '09최종 예산대비 1,145억원 감소 사유는: 일반회계 760억원(지방채발행 축소), 기금변경 550억원

### 4.2.2 제주특별자치도 사례 검토

최근 10년간의 채무-예산-GRDP 규모와 그 변화 추이를 비교하면, 예산대비 지방채 비율은 20% 후반대에서 안정, 통합 이후 감소추세에 있던 중 2009년의 외부충격에 대한 대응으로 크게 증가하고 있다. 특히, 2009년 재정위기에 대응한 감세정책으로 교부세 격감으로 지방채 2,384억원 발행이 되었다. 따라서 예산 및 GRDP 대비 채무비율은 각기 20~30%, 10% 이하선에서 유지되던 중, 2009년 BTL 사업비 상환이 시작되면서 크게 증가하였다.

<표 12> 10년간 채무-예산-GRDP 관계 비교

(단위 : 억원, %)

연도	채 무		예산	GRDP	예산대비 지방채비율	예산대비 채무비율	GRDP 대비 채무비율	1인당 채무액(천원)
	지방채	BTL						
2001	6,156 (7,962)	-	18,385	57,008	33.5% (43.3)	33.5% (43.3)	9.2%	1,125
2002	6,446 (8,193)	-	20,923	64,998	30.8% (39.1)	30.8% (39.1)	9.9	1,170
2003	6,933 (8,432)	-	23,297	69,653	29.8% (36.2)	29.8% (36.2)	9.9	1,255
2004	6,873 (8,078)	-	23,331	75,226	29.5% (34.6)	29.5% (34.6)	9.1	1,233
2005	6,525 (7,696)	-	24,458	79,661	26.7% (31.5)	26.7% (31.5)	8.2	1,170
2006	6,465 (7,657)	-	27,352	80,960	23.6% (28.0)	23.6% (28.0)	7.9	1,157
2007	5,298 (6,640)	-	26,383	87,359	20.1% (25.2)	20.1% (25.2)	6.1	947
2008	5,476 (6,999)	-	27,266	88,330	20.1% (25.7)	20.1% (25.7)	6.2	977
2009	6,941 (9,869)	4,936	31,789	94,776	21.8% (31.0)	37.4% (46.6)	12.5 (15.6)	1,222
2010	7,551 (10,630)	5,299	31,403	미 정	24.0% (33.9)	40.9% (50.7)	미 정	1,321

\* 지방채-예산은 결산·원금 기준  
2009년부터는 기금 포함. ( )안은 지방채 이자 합산시

채무잔액이 증가하면서 '예산대비 지방채비율'도 줄곧 2유형(행안부)을 유지하다 '11년말에는 25.3% 예상되어 3유형으로 등급 하락이 우려되는 상황이다. 3등급이 될 경우, 9월중 시행될 「지방재정위기 사전경보시스템」의 기준상 모니터링 "주의" 사전단계로서 지방재정 건전성 입증 필요하다. 2009년 GRDP 대비 채무비율이 7.8%로 전국 평균 2.4%보다 3배 이상이고, 2009년 당초예산(일반+특별) 대비 채무비율이 28.6%로 전국 평균 18.6%보다 10%를 초과하고 있다. 이는 제주특별자치도의 2009년도 누적 지방채 채무액은 타 지방자치단체와 비교할 때 예산규모에 비해, 많은 편으로 중·장기적으로 지방재정 경직성 심화 우려에 대한 대책 마련이 필요하다. 2009년도의 예산대비 채무비율이 30%에 근접한 것은 경제를 살리기 위해 정부 권고에 따라 예외적으로 지방채를 추가 발행한데 따른 일시적 현상이라고 강조하지만 향후 세입여건을 감안할 때 채무 상환으로 인한 현안사업에 상당한 영향을 주었다고 할 수 있다.

2009년말 현재 자치도 지방채 발행잔액은 7,432억원으로 충북 (6,719억원) 다음으로

적은 수준이나 GRDP대비 비율은 7.8%로 경기도를 제외한 도지역 평균 3.3%보다 훨씬 높고, 가장 높은 수준이다. 그러나 제주특별자치도의 GRDP 대비 지방채 발행잔액 비중 추이는 전국 평균대비 그 차이가 점차 줄어들고 있다. 미국 지방정부에서 나타나고 있는 심각한 재정위기 상태에 있는 지방자치단체는 아직 없다고 볼 수 있으나 제주특별자치도는 재정위기<sup>6)</sup> 초기 단계인 재정압박상태에 있다고 볼 수 있다. 한편 통합재정수지(예산편)는 2008년 이후 3년간 계속하여 적자 기록하여, 2008년에는 △1,543억원(GRDP 대비 1.7%), 2009년 △3,546억원(3.7%), 2010년 △1,912억원으로서, 재정수지적자는 EU 재정건전화 한계선에 가깝다. 재정수지적자의 누적이 채무 상승으로 연결되므로, 현 추세에 변화가 없는 한 채무 비율은 계속 상승세를 유지할 것으로 예측되고 있다.

요약하면, 그간 증가세 및 규모 면에서 지방채무는 안정적이었으나, 재정위기(외부요인) 및 BTL(내부요인)로 인한 충격이 장기화한 상황이다. 상대적으로 재정규모가 작아 일회성 충격의 여파가 오래 가고 있으며, BTL 상황 완료('29~'33) 이전에는 채무가 크게 감소하기 어려울 것이다. 자체세입 구조가 열악하여 향후 경제위기 재발 등 충격에, 가용재원 감소하여 지방채 발행이 증가하여 적자채무 누적이 반복될 것으로 예상되고 있다. 한편, 충격 이전단계에서 안정적인 수치로 "GRDP 대비 채무비율 10%"가 관찰되는데, 이를 과거 채무의 적정수준으로 가정한다면 BTL 등 내부충격이 해소된 이후, 향후 적정채무수준을 산출 가능할 것이다. 지방채사업의 대다수인 공공인프라(도로·교량, 상·하수도, 재해시설 등) 구축도 일정시간 후에 완료되어 채무부담이 감소될 것으로 기대한다.

### 4.3 제주특별자치도 지방채무 적정수준

#### 4.3.1 지방재정위기 사전경보시스템 제도도입 대비 대책방안

##### (1) 채무상환비율 7%이내로 유지 방안

2011년 기준 평균상환액 1유형 기준액(7%)은 1,300억원이며, 현재 평균상환액이 829

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

억원(4.44%)으로 양호한 실정이다.

(2) 예산대비채무비율 하향 조정 방안

2011년 기준 평균상환액은 829억원으로 제1유형의 한계액인 1,300억원에 기준으로 안정적이거나 2011년 기준 평균채무잔액은 7,551억원으로 예산대비채무비율이 24.04%로 제2유형 한계비율인 25%에 근접하고 있다.

<표 13> 예산대비 채무비율 상향 조정(2011년 기준)

(단위 : 억원)

구 분	채무상환비율(과거4년,미래4년)				예산대비 비율(최종예산액)			
	평균 상환액	'10 평균 일반재원	채무 상환율	유형	채무잔액	'10년 예산액	예산대비 채무비율	유형
1유형 기준	1,300	18,672	7%이내	1	4,710	31,403	15%이내	1
2011	829	18,672	4.44%	1	7,551	31,403	24.04%	2
증 감	471				△2,841			

따라서 예산대비채무비율 15%이내 하향 조정 방안이 필요하다. 채무잔액 대비 예산비율 1유형(15%) 기준 채무액은 4,710억원(15%)이며, 현재 채무잔액은 7,551억원(24.04%)으로 2,841억원을 줄여야 1유형 유지할 수 있다. 예산대비 채무잔액 비율 1유형(15%) 기준 예산액은 50,341억원(15%)이며, 현재 예산액은 31,403억원(24.04%)으로 18,938억원 증가해야 1유형 유지할 수 있다.

<표 14> 2011년 제주특별자치도 기준 유형별 구간 금액

(단위: 억원)

구 분	제주	1유형	2유형	3유형	4유형
채무상환비율 (과거4년, 미래4년)	평균상환액	7%이하	7%초과 ~12%이하	12%초과 ~17%이하	17%초과
	829	1,300↓	1,300-2,240	2,240-3,170	3,170↑
예산대비채무비율 (최종예산액)	채무액	15%이하	15%초과 ~25%이하	25%초과 ~40%이하	40%초과
	7,551	4,710↓	4,710-7,850	7,850-12,560	12,560↑

(3) 2011년말 지방채무 예상 현황

'10년말 채무잔액은 7,551억원(24.04%)으로 '11년도 신규 지방채 발행 등으로 413억원(5.4%)이 증가되어 연도 말 채무잔액은 7,964억원(25.3%)으로 3유형으로 1단계 하락 예상하고 있다.

<표 15> 2011년말 지방채무 예상 현황

(단위 : 억원)

구 분	'10년말	발행 및 상환내역		'11년말 예상액(A)	'10년대비증감율		3유형 기준액(B)	증 감 (A-B)
		발행액	상환액		증감	증감율		
원 금	7,551	1,056	643	7,964	413	5.4%	7,851	113

4.3.2 제주특별자치도 지방채무 적정수준

(1) 지방채무 적정수준 설정 전략

적정수준의 채무규모는 확실적인 총액으로 규정하기가 어려우므로 행안부에서 지방채 발행 상한액 산정시에 적용하는 채무상환비비율과 예산대비채무비율이 동시에 제1유형 속하는 범위 내의 채무수준을 적정수준으로 정하고 관리하는 전략이다. 채무상환비율은 상환액이 변수이고, 예산대비채무비율은 채무잔액이 변수가 된다. 예산 증액으로 관련 비율을 조정하는 것은 현실적으로 어렵다. 지방채 발행한도액의 유형구분에 의한 제주인 경우, 제2유형에 속한 예산대비채무비율을 급속하게 제1유형으로 속하게 하기 위해서, 상환액을 갑자기 증액하면 제주의 채무상환비비율도 2유형으로 분류될 수 있기 때문에 채무상환비비율이 제1유형에 계속 유지되는 범위 내에서 상환액을 증액전략이 필요하다.

<표 16> 지방채 발행한도액 유형구분

구 분		1유형	2유형	3유형	4유형
유형구분 기준	채무상환비 율	7%이하	7%초과 ~12%이하	12%초과 ~17%이하	17%초과
	예산대비 채무비율	15%이하	15%초과 ~25%이하	25%초과 40%이하	40%초과
	일반자원 대비 한도액	8% 이하	6% 이하	4% 이하	-

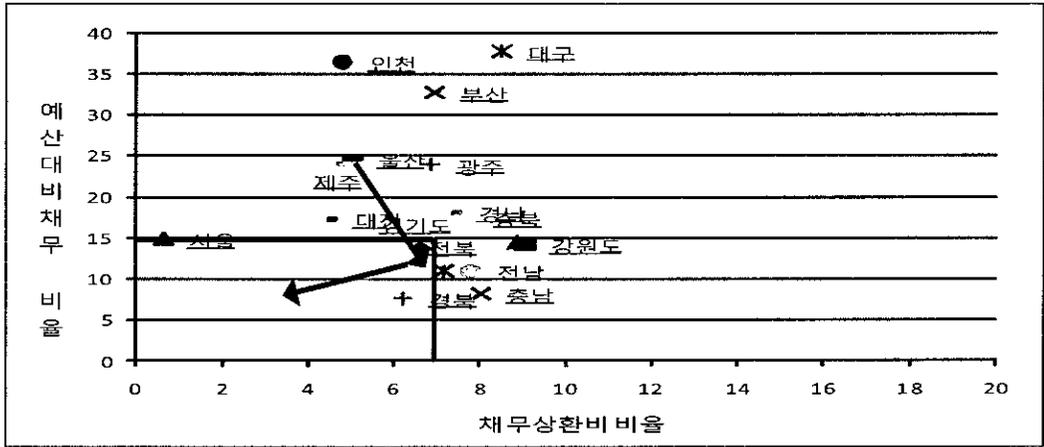
\* 음영구역이 제주가 속한 유형임

<표 17> 사전경보시스템 상시 모니터링 지표(채무관리) 및 주의·심각수준

	재정지표	주의기준	심각기준	비 고
채무 관리	② 예산대비채무비율	25% 초과	40% 초과	지방채발행 총액한도제 유형구분 중, 4유형(40%초과)을 초과하는 경우 "심각"
	③ 채무상환비율	12% 초과	17% 초과	4유형(17%초과)을 초과하는 경우 "심각"

또한 행안부의 지방재정위기 사전경보시스템에 의한 재정위기단체 지정의 주요 지표인 채무상환비율(17%)이상이거나 예산대비 채무비율이 40%초과이면 심각기준이 된다. 예산대비 채무비율이 25% 초과하거나 채무상환비율이 12% 초과할 경우 "주의" 기준이 된다. 2011년 기준으로 예산대비 채무비율이 25.3%로 예측되어 행안부의 재정위기 사전 경보시스템 모니터링 지표에서 "주의"에 해당되어 우선 일정금액 조기상환이 필요하다. '11년말 채무잔액 예정액은 7,964억원(25.3%)으로 전년도(7,551억원, 24.04%) 대비 413억원(5.4%)이 증가하면 2유형에서 3유형(25.3%)으로 1단계 하락이 예상되어 113억원(0.4%) 이상은 조기상환 추진되어야 한다. 매년 예산대비 채무비율 2유형(25%이하) 유지 혹은 1유형으로 분류되기 위해서는 순세계잉여금의 30% 이상은 조기상환 추진이 필요하다. 안정적인 채무관리를 위해서는 감채기금에서 적립보다는 지방채를 우선 조기상환 해야 예산이 절감될 수 있다. 향후 지방채 발행은 지방채 원리금상환 범위 내에서 발행 검토도 필요하지만 지방재정의 지역경제에 대한 경기 대응적 재정정책기능, 지역개발기능도 필요하기 때문에 점진적이고 유연한 채무감소 정책이 바람직하다.

기본적인 제주의 지방채 발행액 규모는 일반재원의 증가율의 일정 비율을 이하로 규제하여 중장기적 관점에서 채무관리 필요하다. 예를 들어, 일반재원 증가율의 70%, 혹은 50% 이내 수준으로 지방채 발행 증가율을 한시적 제한을 통해 채무관리하거나 첫째는 일반재원 증가율의 50%, 다음해는 60%, 그 다음해는 70% 수준으로 체감적인 비율을 적용하여 적정수준의 채무규모를 달성하는 전략이 필요하다.



<그림 7> 채무적정수준 전략

(2) 지방채무 적정수준 발행액 추계

예산대비채무비율 하향 추세 정책유지 필요한데 최소 제2유형을 유지하고 제1유형으로의 방향성을 갖고 중장기적인 지방채 관리가 필요하다. 순세계잉여금을 통한 적극적인 지방채 조기 상환이 이루어지면 <표 18>에 제시된 예산대비 채무비율보다 훨씬 빠른 속도로 하향 가능하다.

<표 18> 지방채 발행액 예정 추계

구 분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년		
예산액	31,403	32,973	34,622	36,353	38,171	40,079	42,083	44,187	46,397	48,716		
채무	합 계	15,929	16,035	16,309	16,433	16,513	16,637	16,597	16,674	16,812		
	지방채	소계	10,630	10,839	11,238	11,548	11,875	12,265	12,525	12,902	13,270	
	원금	8,137	8,235	8,523	8,822	9,130	9,450	9,781	10,123	10,477	10,844	
	이자	2,493	2,604	2,715	2,726	2,745	2,815	2,744	2,779	2,793	2,796	
	BTL	5,299	5,196	5,071	4,885	4,638	4,372	4,072	3,772	3,472	3,172	
상환액	합 계	-	1,344	1,179	1,108	1,231	1,396	1,429	1,433	1,416	1,397	
	지방채	소계	-	1,241	1,054	922	984	1,130	1,129	1,133	1,116	1,097
	원금		913	706	547	592	723	706	694	665	637	
	이자		328	348	375	392	407	423	439	451	460	
	BTL		103	125	186	247	266	300	300	300	300	
발행액		1,011	994	845	901	1,043	1,037	1,036	1,019	1,004		
예산대비 채무비율		24.97%	24.62%	24.27%	23.92%	23.58%	23.24%	22.91%	22.58%	22.26%		

\* 예산액은 경제성장률 5% 가정

- \* 지방채 원금은 경제성장률의 70% 수준인 3.5% 가정
- \* 발행액: 전년도 지방채원금 증가액 + 당해년도 지방채 원금 상환액
- \* 2011년 지방채 원금은 예산액의 25% 이하 설정

## 4.4 향후 채무관리방안 제안

### 4.4.1 상시 모니터링 체계 구축

제주도의 실정에는 총량 목표보다 재정적자 추이를 중심으로 한 상시적 모니터링으로 채무수준을 관리하는 것이 바람직할 것이다. 따라서 현재 행안부 주관으로 지자체 재정 위기의 사전 예측과 대응을 목표로 하는 「재정위기 사전경보시스템」에 대응하여 선제적인 대처가 필요하다. 재정운영상황 상시 모니터링을 위해 분기단위로 지표를 관리하고 결과에 따라 중앙·지방의 적절한 위기관리 역할 분담, 수행하는 기본방향을 세우고, 재정수지, 채무비율 등이 일정기준 초과 시 ‘사전경보’ 발령, 이후 위험등급 분류로 ‘재정위기 단체’ 지정, ‘재정건전화 조치 등 권고’를 할 필요가 있다.

행안부는 주요 지표 중 통합재정수지 적자비율(30%), 예산대비 채무비율(40%), 채무상환비율(17%)을 기준으로 재정위기단체를 지정하게 되는데 재정위기단체로 지정되면 지정받은 날로부터 60일 이내에 재정건전화계획을 수립하여 행정안전부 장관에게 제출하여야 한다. 상기의 시스템을 활용하되, 모니터링 상황을 분기·반기별로 행안부에 보고하는 동시에 홈페이지에 공시, 연도별 실적에 대한 의회 보고 등 도민과 공감대를 높일 수 있는 방향으로 제도 보완 활용 추진되어야 한다.

### 4.4.2 채무의 재무적 관리 강화

채무상환 부담을 조속히 해소하기 위해, 감채기금 조성 재원을 상향 조정이 필요하다. 제주는 순세계잉여금의 10%만 감채기금으로 전입이 되고 있는데 이는 <표 20>에 보는 바와 같이 타 지방자치단체에 비해 매우 낮은 편이다. 현행 순세계잉여금의 10%에서 30%를 감채기금으로 적립하도록 의무화하여 상환재원을 증가시킬 필요가 있다.

<표 19> 전국 시도 감채기금 현황('11. 7. 20현재)

(단위: 백만원)

시도명	조례명	조성재원	10%이상 적립여부	조성액	비고
16개시도	13개 시도	적립 7개시도 미적립 9개시도		128,026	
서울시	감채기금설치및운용조례	일반회계순세계잉여금 70%	×	25,026	
부산시	지방채상환기금	일반회계순세계잉여금 50%	○	139	
대구시	지방채상환기금	일반회계순세계잉여금 30%	○	1,405	
인천시	지방채상환기금	일반회계순세계잉여금 50%	○	42,881	
광주시	지방채상환기금	일반회계순세계잉여금 20%	×	0	
대전시	감채적립기금	일반회계순세계잉여금 30%	○	39,452	
울산시	지방채상환기금	일반회계순세계잉여금 20%	○	276	
경기도	지방채상환재원 적립기금	일반회계순세계잉여금 30%	○	10,597	
강원도	조례없음	-	×	0	
충청북도	지방채상환기금	일반회계순세계잉여금 20%	×	1,215	
충청남도	감채기금	일반회계전입금	×	35	
전라북도	조례없음	-	×	0	
전라남도	지방채상환기금	일반회계순세계잉여금 20%	×	0	
경상북도	지방채상환기금	일반회계순세계잉여금 30%	×	0	
경상남도	조례없음	-	×	0	
제주특별자치도	감채기금	일반회계순세계잉여금 10%	○	7,000	'11. 8월 10,500억 적립예정

<표 20> 제주특별자치도 순세계잉여금

(단위: 백만원)

회계연도	순세계 잉여금	회계별	금액
2008	135,790	일반회계	71,241
		특별회계	64,549
2009	191,361	일반회계	105,084
		특별회계	88,279

또한 채무의 재무관리에 대한 관심도를 높여 자금운용 효율성을 높일 필요가 있다. 금융관리전문가를 영입, 채무의 금리·만기·위험도 등을 종합적으로 고려하여 기금을 포함한 재정자금을 운용할 필요가 있다. 또한 예산회계에서는 규모 파악이 어려운 BTL 사업을 발생기준 복식부기의 재무보고서 재정상태보고서의 부채내역과 연계하여 모니터링하고 관리가 필요하다. 한편, BTL·BTO 사업 등 민자사업과 지방채 간의 금융비용/수익도 보다 정교한 비교를 활용하여 채무관리 부담을 덜 필요가 있다. 일반적으로 BTL 사업의

금융비용이 재정사업 금융비용보다 높다는 연구 결과가 있다.

제주특별자치도 금고선정평가 시 낮은 제안금리(차입금리) 인센티브 가중치 상향 조정하고, 특히 1년 이하 단기채와 1년 이상 장기채로 나눠 차입금리의 약정도 필요하다. 시장공모채 활성화가 필요하고, 특히 재원확보가 용이한 중앙정부나 금고로부터 차입증서 형식의 재원조달보다는 낮은 금리의 해외채 발행·유치 노력이 필요하다. 외환전문기관의 컨설팅 등에 따라 환위험관리계획을 수립하여 해외채 발행하고, 이에 따른 인센티브제도 도입도 필요하다.

가급적 지방비 전액 부담 사업예산 한시적 제한하고, 특히 중앙지원 지방비 부담 BTL도 꼭 필요한 사업이 아니면 자제필요가 있다. 중복 과잉 시설 투자를 경계하고, 선심성 민간보조, 낭비성 축제, 행사, 전시성 청사건립 등은 자제하여야 하며, 재정능력을 고려치 않은 국고보조, 민간투자, 지방채를 통한 무리한 사업추진 등은 충분히 타당성을 검토하여 추진하여야 할 것이다. 투자효과가 불분명한에도 불구하고 무리하게 사업을 벌려 과도하게 지방채를 발행하는 일은 자제하고, 부족한 경상경비를 조달하기 위한 편법으로 지방채를 발행하는 경우를 경계하여야 한다.

## V. 결론 및 정책적 시사점

제주특별자치도는 최근 지방채 발행규모는 경제위기 극복과정에서 약화된 재정건전성을 조기에 회복하기 위하여 '채무감축 목표관리제' 등 지방채무 관리체계를 강화하고 있는 상황이다. 지자체가 채무에 대한 부정적 인식으로 지방채 활용에 소극적이어서 단순히 지방세, 지방교부세 등 일반재원의 부족을 보완하는 기본적 기능으로 국한하는 경향이 있는데 지방채를 빚으로만 바라보는 데서 탈피, 순기능도 고려하는 균형적이고 유연한 채무관리도 필요하다. 지방채관리는 총액관리제 보다는 2012년부터 본격적으로 적용 예정인 행안부의 「재정위기 사전경보시스템」의 지표 중 채무상환비비율과 예산대비채무비율 등의 지표관리가 필요하다.

2011년 기준, 제주의 평균상환액이 829억원으로 채무상환비비율이 4.44%로 제1유형

에 속하는데 이는 양호한 수준이나 제주의 예산대비 채무비율은 제2유형으로, 현재 채무 잔액은 7,551억원(24.04%)으로 2,841억원을 줄여야 1유형 유지가능하다. 2011년 기준으로 예산대비 채무비율이 25.3%로 예측되어 행안부의 재정위기 사전 경보시스템 모니터링 지표에서 “주의”에 해당되어 우선 일정금액 조기상환 필요하다. 즉, ‘11년말 채무잔액 예정액은 7,964억원(25.3%)으로 전년도(7,551억원, 24.04%) 대비 413억원(5.4%)이 증가하면 2유형에서 3유형(25.3%)으로 1단계 하락이 예상되어 113억원(0.4%) 순세계잉여금의 30%이상을 조기상환 추진에 사용에 바람직하다. 순세계잉여금을 통한 적극적인 지방채 조기 상환이 이루어지면 예측되는 예산대비채무비율보다 훨씬 빠른 속도로 하향 가능하고, 지방채 발행 가능액도 좀 더 유연성을 갖고 관리 가능하다. 채무상환 부담을 조속히 해소하기 위해, 감채기금 조성 재원을 상향 조정(현행 순세계잉여금의 10%→의무적 30%) 하는 등 상환재원을 증가시킬 필요가 있다. 한시적으로 제주 특별자치도가 세입결산액에서 세출결산액을 빼고 남은 순세계잉여금의 30%이상~60% 이하 정도를 지방채 상환에 우선 활용하거나 감채기금으로 적립하도록 의무화 계획이 바람직하다.

향후 지방채 발행은 지방채 원리금상환 범위 내에서 발행 검토도 필요하지만 지방재정의 지역경제에 대한 경기 대응적 재정정책기능, 지역개발기능도 필요하기 때문에 점진적이고 유연한 채무감소 정책이 바람직하다. 기본적인 제주의 지방채 발행액 규모는 일반재원의 증가율의 일정 비율을 이하로 규제하여 중장기적 관점에서 채무관리 필요하다. 예를 들어, 일반재원 증가율의 70%, 혹은 50% 이내 수준으로 지방채 발행 증가율을 한시적 제한을 통해 채무관리하거나, 첫해는 일반재원 증가율의 40%, 다음해는 50%, 그 다음해는 60% 수준으로 체감적인 비율을 적용하여 적정수준의 채무규모 목표달성도 한 전략일 수 있다. 기술적 관점에서 지방채 이자율, 기간 관리가 필요하고 중앙정부로부터 차입증서 형식의 지방채나, 금고로부터 차입금 형식의 지방채발행을 벗어나 해외 저금리의 장기채권을 발행 유치하려는 적극적인 관련부서의 열정도 필요하다. 해외 저리 장기채권 발행에 따른 담당자의 인센티브제도 도입이나 아웃소싱을 통한 자원 조달 검토도 필요하다.

재정위기를 겪고 있는 일본·미국 등의 지방자치단체 경험이 실증적으로 보여 주듯이 재정건전성은 한번 허물어지면 회복하기가 매우 어렵다. 근원적인 재정건전성을 회복하기 위한 가장 기본적인 원칙은 세입을 늘리고 세출을 줄이는 것이다. 그러나 우리나라 지방자치단체는 세목과 세율의 결정권이 없기 때문에 획기적인 세입확충은 사실상 어려

은 상황이다. 각종 투자 유치를 위한 지방세 감면제도의 일몰제 도입 고려하고, 공공요금의 적정 현실화, 채납지방세 감소 노력, 중앙정부에게 새롭게 도입되는 지방세(지방소비세)제도 개선요구도 필요하다. 따라서 세출을 적정범위 내에서 억제하는 정책이 무엇보다도 필요하고, 지방채 발행 규모의 확연한 축소로 가용재원 축소 예상이 된다.

민간이전경비, 선심성 예산 자제, 특히 보조율이나 사업효과가 낮은 중앙지원사업의 선별 미반영 등 사업 구조조정이 전제 혹은 병행되어야 가능할 것이다. 그 외 경상경비 지출 증가 및 새로운 경직성 경비의 신설을 통제하기 위한 PAYGO 원칙의 제도화 등의 검토가 필요하다. 결론적으로 재정건전성을 유지하기 위해서는 무엇보다 세출을 세입한도 내에서 억제하려는 원칙이 가장 좋고, 불가피하게 지방채를 발행이 필요시 예산 증가율보다는 낮은 수준의 지방채 발행액 증가율로 통제하여야 한다.

## 참고자료

- 김동욱a(2011), 제주특별자치도 자주재원 분석 및 확충방안. 제주특별자치도의회 지방재정연구회 세미나, 2011. 4.
- 김동욱b(2009), 최근 외국 지방자치단체의 재정위기 극복 사례. 「지방재정과 지방세」. 제20호.
- 이승철(2011), 지방자치단체의 재정위기 현황과 대응방안. 「한국위기관리논집」. 7(4): 37-56.
- 이종열, 이재호(2000), 대구광역시 채무건전성 평가와 채무관리의 개선제도. 「한국사회와 행정연구」. 11(1): 245-259.
- 제주특별자치도. 2011. 8. 제주특별자치도 적정 채무분석(안).
- 제주특별자치도. 2010. 10. 제주특별자치도 재정진단 보고서.
- 제주도청 홈페이지. [www.jeu.go.kr](http://www.jeu.go.kr)
- 행정안전부. 2009. 12. 복식부기 업무담당자 워크숍 자료.
- 행정안전부. 각년 「지방세정연감」.
- 행정안전부. 각년 「지방자치단체 예산개요」.
- 행정자치부 홈페이지. <http://lofin.mogaha.go.kr>, 재정고
- 행정자치부. 2012년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준.